

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE DIREITO

DEPARTAMENTO DE DIREITO PRIVADO E PROCESSO CIVIL

Bruna Cauduro de Abrão

**Ações Regressivas Acidentárias: uma análise da (i)legalidade do
ressarcimento postulado pelo INSS perante o empregador**

PORTO ALEGRE

2018

BRUNA CAUDURO DE ABRÃO

Ações Regressivas Acidentárias: uma análise da (i)legalidade do ressarcimento postulado pelo INSS perante o empregador

Monografia apresentada como Trabalho de Conclusão de Curso, na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Marco Fridolin Sommer dos Santos.

PORTO ALEGRE

2018

BRUNA CAUDURO DE ABRÃO

Ações Regressivas Acidentárias: uma análise da (i)legalidade do ressarcimento postulado pelo INSS perante o empregador

Monografia apresentada como Trabalho de Conclusão de Curso, na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Porto Alegre, 07 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Marco Fridolin Sommer dos Santos
Professor Adjunto da Faculdade de Direito da UFRGS

Fabiano Menke
Professor Adjunto da Faculdade de Direito da UFRGS

Sonilde Kugel Lazzarin
Professora Adjunta da Faculdade de Direito da UFRGS

AGRADECIMENTOS

Diante de todos os deveres e responsabilidades da vida adulta, necessário é agradecer àqueles que dispenderam seu tempo, suas palavras e seus abraços para tornar a produção deste trabalho mais agradável e prazerosa.

À minha mãe, Zenaira, por ser amor incondicional e porto seguro em todos os momentos;

À minha irmã, Luíza, por ser companheira, amiga e cuidar de mim desde sempre;

Ao meu irmão, Eduardo, por ser amigo, conselheiro e exemplo em minha vida desde sempre;

Ao Lorde, por ser o meu fiel companheiro em todas as noites e madrugadas de estudo;

Ao meu orientador, Marco Fridolin Sommer dos Santos, por compartilhar comigo seu vasto conhecimento sobre o tema, por estar disponível para esclarecimentos e orientações e por acreditar na qualidade deste trabalho;

Ao colega Nilo, por tornar a biblioteca um local também de leveza ao me receber sempre com um sincero sorriso;

Aos meus amigos e amigas, por dividirem seus sonhos e anseios e tornarem, assim, esta trajetória mais esperançosa.

RESUMO

Esta monografia tem por objetivo apresentar as ações regressivas acidentárias, propostas pelo Instituto Nacional do Seguro Social em face dos empregadores que agiram de forma negligente no cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho. Para tanto, inicialmente é feita uma análise da evolução da seguridade social e da responsabilidade civil, voltando-se especialmente para o seguro de acidentes do trabalho. Após, faz-se uma análise profunda do seguro de acidentes do trabalho, identificando as suas principais características, a fim de possibilitar uma melhor compreensão da contradição presente no art. 7º, XXVIII, da Constituição Federal, e das ações regressivas acidentárias. Examinam-se, por fim, as ações regressivas acidentárias a partir das visões que existem: uma considerando-as como instrumento de ressarcimento e de caráter pedagógico-punitivo-preventivo; a outra, considerando-as ilegais por serem uma dupla punição ao empregador.

Palavras-chave: ação regressiva acidentária; seguro de acidente do trabalho; responsabilidade civil; seguridade social; Instituto Nacional do Seguro Social.

ABSTRACT

This monograph concerns about regressive actions proposed by the National Institute of Social Security regarding work related accidents against employers who have acted negligently, violating the rules of safety and occupational health. Therefore, the study initiates with an analysis of the evolution of social security and legal liability, focusing on insurance of work related accidents. Afterwards, an in-depth study of insurance of work related accidents is done to identify its main traits in order to provide a better understanding of the controversy regarding the article 7, item XXVIII, of the Federal Constitution, and of the regressive actions mentioned above. Lastly, the regressive actions regarding work related accidents are examined based on the different views before them: one considering them as an instrument of reimbursement and of pedagogical-punitive-preventive character; the other, considering them illegal because they are a double punishment to the employer.

Keywords: regressive actions regarding work related accidents; insurance of occupational health; legal liability; social security; National Institute of Social Security.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. A RELAÇÃO ENTRE A SEGURIDADE SOCIAL E A RESPONSABILIDADE CIVIL	9
2.1. A PROTEÇÃO E A SEGURIDADE SOCIAL	9
2.2. A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL	13
2.3. A RELAÇÃO ENTRE A SEGURIDADE SOCIAL E A RESPONSABILIDADE CIVIL SOB A ÓTICA DAS INTERPRETAÇÕES DO ART. 7º, XXVIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	21
3. ACIDENTE DO TRABALHO NA SEGURIDADE SOCIAL	26
3.1. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS SEGUROS SOCIAIS.....	26
3.2. O SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO (SAT)	28
3.2.1. Origem, Obrigatoriedade e Concorrência de Atuação	29
3.2.2. Relação Jurídica do Seguro de Acidente do Trabalho	32
3.2.3. Fonte de Custeio do Seguro de Acidente do Trabalho	33
3.2.4. Natureza Jurídica do Seguro de Acidente do Trabalho	36
4. AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS	40
4.1. AÇÃO REGRESSIVA ACIDENTÁRIA SOB A ÓTICA DO RESSARCIMENTO PELO EMPREGADOR NEGLIGENTE E DO SEU CARÁTER PEDAGÓGICO-PUNITIVO-PREVENTIVO	44
4.2. A AÇÃO REGRESSIVA ACIDENTÁRIA COMO DUPLA PUNIÇÃO AO EMPREGADOR	49
5. APONTAMENTOS CONCLUSIVOS	52
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

1. INTRODUÇÃO

O estudo das ações regressivas acidentárias pressupõe uma análise inicial sobre a evolução da seguridade social e da responsabilidade civil no que tange aos acidentes do trabalho, examinando-se, em especial, o seguro de acidentes do trabalho.

A previdência social surgiu, historicamente, como um direito dos trabalhadores, a fim de garantir a renda dos empregados e de sua família em situações que impedissem, temporária ou definitivamente, a continuidade da prestação do trabalho. No século XVIII, a seguridade social passou a ser considerada uma proteção social assegurada a todos os cidadãos, estando prevista na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão. Com a emergência do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) e sob a influência de Lord Beveridge, consolidou-se a universalidade do sistema da Seguridade Social, que foi considerada direito fundamental na Declaração Universal dos Direitos do Homem.

O Brasil, igualmente influenciado por essas concepções, reconheceu, na Constituição Federal de 1988, a seguridade social como um direito social, compreendendo as ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

No plano da responsabilidade civil, houve a passagem da responsabilidade subjetiva para a objetiva, na medida em que, diante do aumento dos acidentes de trabalho, foi necessário afastar a noção de culpa da responsabilização. A evolução da responsabilidade objetiva, através de diversas teorias expostas no trabalho, proporcionou o surgimento do regime especial de acidentes do trabalho. Com o desenvolvimento do regime especial de acidentes de trabalho, o direito comum do Código Civil passou a ser aplicado de forma residual para as questões que envolvessem acidentes do trabalho e a sua reparação.

Quando a Constituição Federal de 1988 recepcionou o regime especial de acidentes do trabalho em seu art. 7º, XXVIII, uma polêmica discussão sobre o âmbito de aplicabilidade entre a responsabilidade civil e a seguridade social aflorou na doutrina. Isso porque esse dispositivo, ao mesmo tempo em que recepcionou o regime especial de acidentes do trabalho, provocou uma errônea interpretação de retorno à

aplicação do direito comum e ao princípio da responsabilidade subjetiva do empregador.

Instalou-se, então, uma contradição, em que o art. 7º, XXVIII, da Constituição Federal, reconheceu o seguro contra acidentes de trabalho como um direito fundamental do trabalhador a cargo do empregador, e a interpretação doutrinária reconheceu a aplicação do direito comum. Dessa contradição surgiram debates sobre a coincidência desses regimes, a cumulação de indenizações e a natureza jurídica do seguro de acidentes de trabalho.

Diante desse contexto, necessária uma análise profunda do seguro de acidentes de trabalho, identificando as suas principais características (obrigatoriedade, relação jurídica, fonte de custeio, natureza jurídica), para ser possível uma melhor compreensão do referido debate, assim como das ações regressivas acidentárias. Após, passar-se-á ao exame das ações regressivas acidentárias, a fim de apreciar as visões que existem: uma considerando-as como instrumento de ressarcimento e de caráter pedagógico-punitivo-preventivo; a outra, considerando-as como ilegais por serem uma dupla punição ao empregador.

2. A RELAÇÃO ENTRE A SEGURIDADE SOCIAL E A RESPONSABILIDADE CIVIL

Os acidentes de trabalho eram analisados, inicialmente, sob a luz da responsabilidade civil do direito comum. Ao longo do tempo, desenvolveram-se diversas teorias que moldaram a passagem da responsabilidade subjetiva do empregador para a sua responsabilidade objetiva, culminando na edição de um regime especial de acidentes do trabalho.

Com a evolução da noção da proteção social, houve o crescimento do sistema de seguridade social, o qual reduziu o espaço e a importância da responsabilidade civil nos acidentes do trabalho, que passou a ser aplicada de forma residual.¹

Com o advento da Constituição Federal, contudo, instalou-se uma grande discussão em torno do seu art. 7º, XXVIII, promovendo interpretações equivocadas que resultaram na ab-rogação do regime especial de acidentes do trabalho, no retorno da responsabilidade subjetiva do empregador e na cumulação desses dois regimes jurídicos.

2.1. A PROTEÇÃO E A SEGURIDADE SOCIAL

Para a compreensão da seguridade social, é necessária uma análise da evolução histórica da proteção social.

Segundo Marisa Ferreira Santos, não havia, inicialmente, direito subjetivo à proteção social, mas apenas expectativa de direito, visto que “o auxílio da comunidade ficava condicionado à existência de recursos destinados à caridade”².

A desvinculação entre a caridade e o auxílio ao necessitado ocorreu primeiramente na Inglaterra, em 1601, com a criação da *Act of Relief of the Poor*, que reconheceu como responsabilidade do Estado o amparo aos comprovadamente necessitados.³ Assim, a Lei *Poor Relief Act*, de cunho assistencial, foi a primeira

¹ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 74.

² SANTOS, Marisa Ferreira. **Direito Previdenciário Esquemático**. Coord. Pedro Lenza. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016. E-book.

³ SANTOS, Marisa Ferreira. **Direito Previdenciário Esquemático**. Coord. Pedro Lenza. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016. E-book.

concretização de proteção social, instituindo a contribuição obrigatória para fins sociais e reconhecendo ao Estado o dever de prestar benefícios assistenciais.⁴

Influenciados pela Lei *Poor Relief Act*, os países da Europa criaram sistemas protetivos que asseguravam ao indivíduo contribuinte uma renda caso sofresse algum evento danoso, como a incapacidade laborativa decorrente de doença, invalidez ou velhice, e a pensão por morte aos dependentes.⁵

Historicamente, a previdência social surgiu como um direito dos trabalhadores, consoante leciona Marco Fridolin Sommer dos Santos⁶:

A previdência social surge historicamente como um direito dos trabalhadores, e seu principal objetivo é garantir a renda do empregado e de sua família naqueles casos em que, por alguma causa superveniente à celebração do contrato de trabalho, torne-se temporária ou definitivamente impossível manter a continuidade da prestação do trabalho.

Foi apenas no século XVIII que a Seguridade Social foi considerada uma forma de proteção social assegurada a todos os cidadãos. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, apresentou essa noção da Seguridade Social como garantia de proteção a todos os indivíduos.

A partir de 1883, Otto Von Bismarck, na Alemanha, inseriu diversos seguros sociais, tais como o seguro contra acidentes do trabalho, o seguro-doença, o seguro-invalidez e o seguro-velhice. No início do século XX, a Inglaterra promulgou leis previdenciárias: em 1907, criou a lei de reparação de acidentes do trabalho e, em 1911, a lei de cobertura às situações de invalidez, doença, aposentadoria e desemprego.

Na sequência, a Constituição mexicana⁷ (1917) e a Constituição de Weimar (1919) criaram normas sobre a previdência social. Com o surgimento da Organização

⁴ VIANNA, Claudia Salles Vilela. **Previdência Social: Custeio e Benefícios**. São Paulo: LTr, 2005. p. 47.

⁵ VIANNA, Claudia Salles Vilela. **Previdência Social: Custeio e Benefícios**. São Paulo: LTr, 2005. p. 47.

⁶ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 55.

⁷ A Constituição Mexicana estabelece as bases mínimas da sua Previdência Social no art. 123, "B", XI: "XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media

Internacional do Trabalho em 1917, como parte do Tratado de Versailles, tornou-se inquestionável a necessidade de um programa sobre previdência social, motivo pelo qual foi criada, em 1927, a Associação Internacional de Seguridade Social.⁸

Apesar dessa evolução na legislação, os benefícios previdenciários ainda exigiam contribuições obrigatórias dos trabalhadores, não havendo a proteção social assegurada a todos pelo Estado, independentemente de contribuições. Nessa perspectiva são os ensinamentos de Cláudia Salles Vilela Vianna⁹:

No entanto, toda esta evolução e ordenamento legal, e seus planos previdenciários, via de regra, exigiam contribuição dos trabalhadores através de uma poupança individual de cunho obrigatório (sistema de capitalização), em que pese fossem geridos pelo Estado. Inexistia, na verdade, a proteção social garantida a todos os indivíduos independente de contribuição e mantida pelo Estado. Faltava a noção de solidariedade social, princípio fundamental da Seguridade Social.

O princípio da solidariedade social, citado pela autora, surgiu nos Estados Unidos após a crise de 1929, com a emersão do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), que visava “dar ao trabalhador, dentre outros direitos, novos postos de trabalho e uma rede de previdência e saúde públicas”.¹⁰ Essa passagem do Estado liberal para o Estado social foi caracterizada pela superação da máxima de não intervenção do Estado na economia, com a política do *New Deal* criada pelo então Presidente Franklin Roosevelt.¹¹

hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos”. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf> Acesso em: 02/11/2018.

⁸ VIANNA, Cláudia Salles Vilela. **Previdência Social: Custeio e Benefícios**. São Paulo: LTr, 2005. p. 48.

⁹ VIANNA, Cláudia Salles Vilela. **Previdência Social: Custeio e Benefícios**. São Paulo: LTr, 2005. p. 48.

¹⁰ VIANNA, Cláudia Salles Vilela. **Previdência Social: Custeio e Benefícios**. São Paulo: LTr, 2005. p. 48.

¹¹ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 118.

Nesse contexto, em 1942, na Inglaterra, Lord Beveridge apresentou um modelo de seguridade social cujo objetivo era a “abolição do estado de necessidade de todo e qualquer cidadão inglês”, sustentando a liberdade da necessidade como um princípio da seguridade social e a assistência social com um dos instrumentos básicos para a realização desse princípio.¹²

Assim, segundo Cláudia Salles Vilela Vianna¹³, o Plano de Beveridge transformou a previdência em um sistema universal, abrangendo toda a sociedade, cuja participação era compulsória, haja vista o princípio da solidariedade social:

Criada estava, portanto, a Seguridade Social, com o objetivo precípuo de proteção através da solidariedade social. Surge, então, e por consequência, o regime de repartição, onde toda a sociedade contribui para a criação de um fundo único previdenciário, do qual se retiram as prestações para os indivíduos que dele necessitarem.

Marco Fridolin Sommer dos Santos também atribui a Beveridge a universalidade do sistema da Seguridade Social, afirmando que com “Beveridge nasce o *welfare state* ou Estado social, tido como aquele que garante a todo e qualquer cidadão – e não apenas à classe trabalhadora – um mínimo de condições necessárias a uma existência digna”¹⁴.

O relatório de Beveridge repercutiu por todo o mundo, levando a seguridade social a ser considerada como direito fundamental na Declaração Universal dos Direitos do Homem¹⁵ em 1948:

Artigo 22

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Assim, a influência de Lord Beveridge propiciou, a partir de 1940, uma longa transformação do modelo clássico de proteção social para a seguridade social. No Brasil, houve uma reorganização do sistema e um alinhamento à ideia de Beveridge

¹² SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 118.

¹³ VIANNA, Cláudia Salles Vilela. **Previdência Social**: Custeio e Benefícios. São Paulo: LTr, 2005. p. 48.

¹⁴ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 118.

¹⁵ FRANÇA. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm> Acesso em: 02/11/2018.

nos anos de 1970 e 1980, resultando na seguridade prevista na Constituição Federal de 1988¹⁶:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Nesse cenário, Cláudia Salles Vilela Vianna entende que a Seguridade Social é uma “proteção social constituída de princípios e ações voltadas ao indivíduo, garantindo-lhe meios de subsistência, assistência e saúde, de responsabilidade dos Poderes Públicos e da sociedade”¹⁷.

Além de ser um conjunto integrado de ações voltadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social, a Constituição Federal também caracterizou a seguridade social como um direito social em seu art. 6º¹⁸.

Após a Constituição Federal de 1988, foram publicadas, em 1991, duas importantes leis ordinárias que regulamentaram a seguridade social: Lei nº 8.212, que trata da organização e do custeio da seguridade social, e Lei nº 8.213, que dispõe sobre o plano de concessão dos benefícios da previdência social.

2.2. A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil adquiriu autonomia no direito brasileiro através do Código Criminal de 1830, o qual previu, em seu artigo 21¹⁹, a satisfação do dano por aquele que causar, e, em seu artigo 22²⁰, a consagração do princípio da reparação integral, estabelecendo que o mal causado à pessoa e aos bens do ofendido seria avaliado em todas as suas partes e consequências. Em 1890, o Código Penal

¹⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

¹⁷ VIANNA, Cláudia Salles Vilela. **Previdência Social: Custeio e Benefícios**. São Paulo: LTr, 2005. p. 66.

¹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

¹⁹ BRASIL. **Código Criminal**, 1830.

Art. 21. O delinquente satisfará o dano, que causar com o delicto.

²⁰ BRASIL. **Código Criminal**, 1830.

Art. 22. A satisfação será sempre a mais completa, que fôr possível, sendo no caso de dúvida á favor do ofendido.

Para este fim o mal, que resultar á pessoa, e bens do ofendido, será avaliado em todas as suas partes, e consequências.

republicano revogou o Código Criminal de 1830, porém manteve as disposições sobre a responsabilidade civil.

O Código Civil de 1916 tratou da responsabilidade civil em seu artigo 159²¹, estabelecendo a obrigação de reparar o dano aquele que violar direito ou causar prejuízo a outrem por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência. Assim, observa-se que o artigo 159 reproduziu o artigo 21 do Código Criminal de 1830, apenas acrescentando as hipóteses de negligência ou imprudência. Inovou, por sua vez, ao apresentar critérios para quantificar a reparação civil do dano pessoal, o que se mostrou necessário diante da gravidade dos danos pessoais sofridos pelas vítimas.²² Isso porque, conforme aponta Marco Fridolin Sommer dos Santos²³, as transformações causadas pelo crescimento industrial decorrente da Revolução Industrial provocaram o aumento dos acidentes de trabalho.

Para a solução deste problema social que se tornaram os acidentes do trabalho e para a garantia da efetiva reparação do dano, passou a ser necessário considerar a culpa como pressuposto da responsabilidade civil.

Inicialmente, a teoria clássica tratou o contrato de trabalho como um contrato de locação de serviços, regido sob o princípio da autonomia da vontade, sendo fundamental a existência de cláusula contratual impondo o dever da proteção à saúde e à vida do locador (trabalhador) para eventual responsabilização do empregador. O empregado, sob essa perspectiva, devia suportar os riscos da profissão, adotando as medidas que julgasse adequadas para a proteção de sua própria integridade.²⁴

Baseada no art. 1.382 do Código Civil francês, essa teoria estabelecia que a pessoa “só responde pelos danos causados por atos próprios, excluindo a sua

²¹ BRASIL. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**, 1916.

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 (Vide Decreto do Poder Legislativo nº 3.725, de 1919).

A verificação da culpa e a avaliação da responsabilidade regulam-se pelo disposto neste Código, arts. 1.521 a 1.532 e 1.542 a 1.553.

²² SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 38.

²³ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 37-38.

²⁴ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. 38

responsabilidade por atos ou fatos de outrem ou de terceiro, pelo fato das coisas, por caso fortuito ou força maior ou por ato ou fato da própria vítima²⁵. Nesse sentido, o direito à reparação existia apenas quando houvesse culpa do empregador, cabendo à vítima ou à sua família o ônus probatório.

Edison Araújo Peixoto²⁶ identifica que nesse momento a reparação pelos acidentes do trabalho tinha fundamento nas regras de direito comum, sendo a responsabilidade de quem tinha culpa:

A responsabilidade era de quem tinha culpa. O problema era resolvido pela teoria da culpa extracontratual, aquiliana ou delitual, ou seja, a responsabilidade achava-se vinculada à caracterização da culpa do empregador no acidente, cabendo o ônus da prova ao empregado.

A responsabilidade subjetiva, entretanto, não se mostrava mais satisfatória para o contexto que se instalou após a revolução industrial. Surgiram, como tentativa para superar esse problema, a teoria da inversão do ônus da prova, a teoria contratual da responsabilidade nos acidentes do trabalho e a teoria do risco criado.

Sobre a teoria da inversão do ônus da prova, Edison Araújo Peixoto²⁷ leciona:

Diante da grande dificuldade que tinha o empregado em provar a culpa do empregador, procurou-se resolver o problema pela teoria da culpa contratual, invertendo o ônus da prova, isto é, caberia ao empregador provar que não agira de forma culposa, para se exonerar pela reparação do dano.

Assim, a teoria da inversão do ônus da prova, como o próprio nome indica, propôs que o empregador fosse presumido responsável pelos acidentes decorrentes do trabalho. Essa presunção, porém, não era absoluta, podendo ser afastada quando o acidente fosse ocasionado por força maior ou caso fortuito, culpa exclusiva da vítima

²⁵ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 39.

²⁶ PEIXOTO, Edison Araújo. Contribuição parafiscal de seguridade social - adicional de seguro de acidente do trabalho (SAT) - natureza tributária - observância do 'nexo etiológico entre o dano em potencial e atividade laboral', para o correto e perfeito enquadramento da 'empresa' (SIC) no correspondente grau de risco (leve, médio ou grave) - relação de pertinência - autonomia e independência jurídica dos estabelecimentos - proporcionalidade da exigência tributária com o potencial de risco. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, v.18, n.70, p. 241, out. 1995.

²⁷ PEIXOTO, Edison Araújo. Contribuição parafiscal de seguridade social - adicional de seguro de acidente do trabalho (SAT) - natureza tributária - observância do 'nexo etiológico entre o dano em potencial e atividade laboral', para o correto e perfeito enquadramento da 'empresa' (SIC) no correspondente grau de risco (leve, médio ou grave) - relação de pertinência - autonomia e independência jurídica dos estabelecimentos - proporcionalidade da exigência tributária com o potencial de risco. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, v.18, n.70, p. 241, out. 1995.

ou ato de terceiro.²⁸ Ainda que essa teoria não tenha sido aplicada ao direito brasileiro, ela simbolizou a emersão da teoria da responsabilidade objetiva, demonstrando uma tendência à superação da culpa como fundamento exclusivo da responsabilidade civil.

A teoria da responsabilidade contratual foi analisada por Marc Sauzet e Sainctelette, a partir da qual se podia inverter o ônus de prova com base nos princípios da responsabilidade civil contratual.

De acordo com os apontamentos de Marco Fridolin Sommer dos Santos²⁹, para Marc Sauzet era obrigação do empregador garantir a proteção da saúde do trabalhador, visto que, após a Revolução Industrial, houve a separação entre a titularidade do capital e do trabalho – que antes pertenciam ao prestador de serviço –, estabelecendo-se uma relação de subordinação entre o empregador e o empregado. Assim, sob “o fundamento de que a autoridade e responsabilidade são conceitos indissolúveis e de que o poder de mando conferido ao empregador decorria do contrato, Sauzet defendeu a teoria de responsabilidade contratual por acidente de trabalho”³⁰. Para Sainctelette, também era o contrato que transferia ao empregador a direção do trabalho e, conseqüentemente, a responsabilidade pelos danos sofridos pelo empregado durante a sua execução, baseando tal dever no princípio da boa-fé objetiva.

Logo, com a inversão do ônus probatório, cabia ao empregador demonstrar a inexistência de sua culpa, comprovando que adimpliu todas as obrigações previstas no contrato. Tal teoria aumentou a probabilidade de o empregado receber indenização, mas ainda existia a possibilidade do empregador afastar a sua responsabilidade sob a justificativa de caso fortuito ou força maior, fato de terceiro ou culpa exclusiva da vítima.

A teoria do risco criado superou a teoria da responsabilidade contratual ao se voltar para a responsabilidade extracontratual, sendo estudada pelos franceses Louis Josserand e Raymond Saleilles. Louis Josserand destacou o risco criado pelo fato das coisas, estabelecendo que o autor da ação não era obrigado a provar a culpa do

²⁸ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 40

²⁹ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 41-42.

³⁰ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 41.

empregador, o qual também não podia excluir a sua responsabilidade provando que não cometera negligência, visto que sua responsabilidade estava desvinculada da noção de culpa, decorrendo diretamente da Lei. Raymond Saleilles, além de defender o risco criado pelo fato das coisas, acrescentou o risco pelo fato próprio, pelo fato de terceiro e pelo exercício de atividade, determinando que quem deveria suportar o dano era aquele que, agindo, assumia as consequências do seu fato ou da sua atividade.³¹

Essa teoria representou um grande avanço, pois rompeu definitivamente com a relação do dano com a noção de culpa, possibilitando o surgimento da legislação acidentária.³²

O regime especial de acidentes do trabalho, baseado na responsabilidade objetiva do empregador, representou o Estado intervindo, pela primeira vez, na iniciativa econômica para proteger os trabalhadores. Nesse sentido leciona Marco Fridolin Sommer dos Santos³³:

O regime especial de acidentes do trabalho foi o primeiro instituto de direito social criado por lei no Brasil. Mediante a instituição da responsabilidade objetiva do empregador, pela primeira vez o Estado interveio nas relações jurídico-privadas, limitando a liberdade de iniciativa econômica do empregador para proteger a classe trabalhadora.

O estudo do regime especial de acidentes do trabalho subdivide-se em duas teorias: a teoria do risco profissional e a teoria da reparação tarifada.

A teoria do risco profissional considerava que a indústria era uma fonte permanente de riscos, cujo criador era o empregador, haja vista ser o responsável pela atividade produtora e dela obter lucros.³⁴ Essa teoria inovou ao estabelecer que bastava que o acidente proviesse de fato do trabalho ou ocasião do trabalho para que fosse

³¹ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 43-45.

³² SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 45.

³³ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 47.

³⁴ PEIXOTO, Edison Araújo. Contribuição parafiscal de seguridade social - adicional de seguro de acidente do trabalho (SAT) - natureza tributária - observância do 'nexo etiológico entre o dano em potencial e atividade laboral', para o correto e perfeito enquadramento da 'empresa' (SIC) no correspondente grau de risco (leve, médio ou grave) - relação de pertinência - autonomia e independência jurídica dos estabelecimentos - proporcionalidade da exigência tributária com o potencial de risco. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, v.18, n.70, p. 242, out. 1995.

caracterizado como acidente do trabalho, sendo possível a exclusão da indenização apenas em caso de dolo da vítima.³⁵

Nesse sentido, era suficiente haver um nexo entre o trabalho profissional e o acidente para que fosse devida a indenização ao empregado acidentado. Isso porque o empregador, ao utilizar a mão de obra do empregado para o desenvolvimento e lucro de seu negócio, também assumia os riscos de sua atividade, entre os quais se enquadrava a obrigação de indenizar em caso de ocorrência de dano.

Nessa perspectiva também entende Edison Araújo Peixoto³⁶:

Se era o empregador quem lucrava com o trabalho do empregado, deveria se responsabilizar pelo acidente que viesse a ocorrer. Na verificação do acidente de trabalho e na sua reparação, não se examinaria mais a culpa, quer do empregado, quer do empregador. A reparação pelo empregador só não seria devida se provado o dolo do empregado.

Assim, conforme afirma Evaristo de Moraes, nessa teoria “cabem todas as hipóteses: a negligência ou imprudência do patrão, os vícios ignorados do maquinismo, os casos de origem completamente desconhecida, e, até mesmo, os oriundos da imprudência do operário”³⁷, somente não merecendo proteção reparadora os casos provenientes de dolo ou força maior. Essa teoria foi acolhida pelo Decreto legislativo nº 3.724/1919 e foi mantida posteriormente pelos Decretos-Leis nºs 24.637/1934 e 7.036/1944.

A teoria da reparação tarifada surgiu contrapondo-se à teoria da reparação integral, a qual promovia uma indenização em um valor bem elevado, visto que buscava garantir a mais completa satisfação frente ao dano causado. A teoria da reparação tarifada, por sua vez, estabeleceu critérios de liquidação e propôs uma redução no valor da indenização a partir do grau de culpa do responsável. Consagrou, dessa forma, o princípio da repartição dos riscos, pois tornou o trabalhador e o empregador

³⁵ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 47.

³⁶ PEIXOTO, Edison Araújo. Contribuição para a seguridade social - adicional de seguro de acidente do trabalho (SAT) - natureza tributária - observância do 'nexo etiológico entre o dano em potencial e atividade laboral', para o correto e perfeito enquadramento da 'empresa' (SIC) no correspondente grau de risco (leve, médio ou grave) - relação de pertinência - autonomia e independência jurídica dos estabelecimentos - proporcionalidade da exigência tributária com o potencial de risco. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, v.18, n.70, p. 242, out. 1995.

³⁷ MORAES, Evaristo de. **Os Acidentes no Trabalho e a sua reparação**. São Paulo: LTr, 2009. p. 35 (edição fac-similada do original de 1919).

responsáveis, conjuntamente, ainda que em medidas diversas, pelo dano causado por culpa do empregado, pelo caso fortuito ou por culpa do empregador.³⁸

O Decreto nº. 3.724/19, primeira lei de acidentes do trabalho, aplicou a teoria da reparação tarifada do dano, afastando o entendimento da reparação integral. A reparação tarifada considerava o salário da vítima e as consequências do dano para calcular o valor da indenização, fixação que preocupava muitos estudiosos frente à crise que poderia acarretar na economia do país.

O regime da reparação possuía duas modalidades de pagamento: reparação-capital, paga à vítima ou a seus familiares de uma só vez; reparação-pensão, paga mensalmente, por tempo determinado ou vitaliciamente. O sistema adotado, inicialmente, foi o de reparação-capital, cujo pagamento era devido, segundo Evaristo de Moraes³⁹, em caso de morte, incapacidade absoluta permanente ou temporária para o trabalho, ou incapacidade parcial permanente ou temporária.

Assim, a responsabilidade subjetiva foi substituída pela legislação especial de acidentes do trabalho, pois não mais garantia a efetiva reparação ou a prevenção de novos acidentes. Nas palavras de Marco Fridolin Sommer dos Santos⁴⁰:

(...) o tradicional modelo da responsabilidade subjetiva foi superado pelo microssistema de acidentes do trabalho justamente porque, além de não satisfazer a primordial exigência de garantir a efetiva reparação, sua ação preventiva, baseada na função pedagógico-punitiva, revelou-se ineficaz.

Destacou-se, então, a necessidade de garantir a efetiva reparação dos danos e de promover, simultaneamente, a redução dos acidentes.

Com o tempo, a teoria do risco profissional deu origem à responsabilidade civil agravada, a qual evoluiu para a teoria do risco-proveito, cujo argumento central era de que o empregador, por ser o maior beneficiário da atividade econômica, deveria suportar os riscos da atividade.⁴¹

³⁸ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 50-51.

³⁹ MORAES, Evaristo de. **Os Acidentes no Trabalho e a sua reparação**. São Paulo: LTr, 2009. p. 64 (edição fac-similada do original de 1919).

⁴⁰ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 69.

⁴¹ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 159.

A teoria do risco-proveito evoluiu para a teoria do risco da empresa, a qual reafirmou que o risco dos acidentes era do empregador, sendo os custos dos acidentes integrantes do custo de produção da empresa, e estimulou a prevenção dos acidentes, a fim de reduzir os custos sociais dos acidentes.

Nesse sentido, conforme leciona Marco Fridolin Sommer dos Santos⁴², o regime especial de acidentes do trabalho, baseado na teoria do risco da empresa:

(...) permite a construção de um sistema de indenização de danos pessoais capaz de realizar satisfatoriamente todos esses objetivos: garante ao mesmo tempo o direito à indenização sofrido por ocasião do trabalho, a certeza da reparação e a socialização dos riscos por meio do seguro e da prevenção dos acidentes.

No âmbito constitucional, o regime especial de acidentes do trabalho foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que previu, em seu art. 7º, XXVIII, o seguro contra acidentes de trabalho como um direito social do trabalhador:

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

Além de prever o seguro contra acidentes de trabalho a cargo do empregador, a Constituição também recepcionou a noção de responsabilidade objetiva do empregador.

Marco Fridolin Sommer dos Santos⁴³ explica que essa recepção do regime especial de acidentes do trabalho pela Constituição Federal de 1988 ocorreu porque:

(...) em nenhum outro instituto jurídico de direito social revelam-se tão presentes as características do Estado social supramencionadas. São elas: a) responsabilidade objetiva do empregador; b) seguro contra acidentes de trabalho a cargo do empregador; c) Fator Acidentário de Prevenção – FAP. Por meio dele (...) reúnem-se todos os mecanismos capazes de, a um só tempo, implementar três objetivos primordiais do Estado social, para o fim de garantir o seu objetivo último, de tutela constitucional da dignidade da pessoa humana, nos termos do art. 1º, inciso III, da Constituição: a) garantia de efetiva reparação; b) socialização de riscos; c) prevenção de acidentes.

Com o advento do Código Civil de 2002, a teoria do risco pela atividade recebeu destaque ao proporcionar um “acolhimento de uma teoria geral da responsabilidade

⁴² SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 160.

⁴³ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 70.

objetiva”⁴⁴, em que o principal objetivo era a efetiva reparação do dano à vítima, conforme se observa pela disposição do parágrafo único do art. 927:

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

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

A recepção do regime especial de acidente do trabalho pelo art. 7º, XXVIII, da Constituição Federal, contudo, causou uma polêmica discussão sobre a âmbito de aplicabilidade entre a responsabilidade civil e a seguridade social, que será tratada no próximo ponto.

2.3. A RELAÇÃO ENTRE A SEGURIDADE SOCIAL E A RESPONSABILIDADE CIVIL SOB A ÓTICA DAS INTERPRETAÇÕES DO ART. 7º, XXVIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A seguridade social e a responsabilidade civil têm uma relação inversamente proporcional de aplicação, pois o crescimento do sistema de seguridade social reduz o espaço e a importância da responsabilidade civil e vice-versa.

Com o desenvolvimento do regime especial de acidentes de trabalho (Leis nºs. 8.212/91 e 8.213/91), o direito comum do Código Civil passou a ser aplicado de forma residual para as questões que envolvessem acidentes do trabalho e a sua reparação.

O Decreto nº 3.724/19, primeira lei de acidentes do trabalho, permaneceu silente sobre a concorrência entre o regime especial de acidentes de trabalho e o direito comum. A segunda lei de acidentes do trabalho, o Decreto nº 24.637/34, estabeleceu expressamente, em seu art. 12⁴⁵, o “princípio de exoneração da responsabilidade do empregador pela responsabilidade civil do direito comum”⁴⁶. Marco Fridolin Sommer

⁴⁴ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 159.

⁴⁵ BRASIL. **Decreto nº 24.637**, de 1934.

Art. 12 A indenização estatuída pela presente lei exonera o empregador de pagar à vítima, pelo mesmo acidente, qualquer outra indenização de direito comum.

⁴⁶ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 71.

dos Santos⁴⁷ destaca, entretanto, que se considerava injusta essa exoneração da responsabilidade civil do empregador:

A legislação evoluiu, substituindo-se a reparação capital pela reparação pensão, além da majoração do seu valor. Contudo, considerava-se injusta a exoneração da responsabilidade civil do empregador, pois excluía a incidência do princípio da reparação integral previsto no Código Civil, mesmo na hipótese em que caracterizasse o dolo do empregador.

O Decreto nº 7.036/44, terceira lei de acidentes do trabalho, além de universalizar o direito ao seguro contra acidentes de trabalho, admitiu a aplicação do direito comum quando o acidente fosse causado por dolo do empregador⁴⁸, consoante o seu art. 31⁴⁹.

O Supremo Tribunal Federal interpretou o art. 31, do Decreto nº 7.036/44, através da edição da Súmula nº 229⁵⁰, equiparando a culpa grave do empregador ao dolo. Citando Cesare Salvi, Marco Fridolin Sommer dos Santos⁵¹ salienta que:

(...) prevaleceu no Supremo Tribunal Federal o princípio da exclusividade da reparação social, segundo o qual a incidência do regime especial de acidentes do trabalho derroga o direito comum da responsabilidade civil, exceto em caso de dolo ou culpa grave.

Os Decretos nºs 5.316/67 e 6.367/76 não regulamentaram essa questão, mas se manteve na doutrina e na jurisprudência o entendimento da Súmula nº 229 do Supremo Tribunal Federal.⁵²

O art. 7º, XXVIII, da Constituição, ao mesmo tempo em que recepcionou o regime especial de acidentes do trabalho, provocou uma errônea interpretação de retorno à

⁴⁷ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 71.

⁴⁸ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 72.

⁴⁹ BRASIL. **Decreto nº 7.036**, de 1944.

Art. 31. O pagamento da indenização estabelecida pela presente lei exonera o empregador de qualquer outra indenização de direito comum, relativa ao mesmo acidente, a menos que este resulte de dolo seu ou de seus prepostos.

⁵⁰ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula 229.

A indenização acidentária não exclui a do direito comum, em caso de dolo ou culpa grave do empregador.

⁵¹ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 72.

⁵² SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 72.

aplicação do direito comum e ao princípio da responsabilidade subjetiva do empregador.⁵³

Instalou-se, então, uma contradição, em que o art. 7º, XXVIII, da Constituição Federal, reconheceu o seguro contra acidentes de trabalho como um direito fundamental do trabalhador a cargo empregador, e a interpretação doutrinária reconheceu a aplicação do direito comum. A solução encontrada pela doutrina foi afirmar que o seguro de acidente do trabalho não tem natureza jurídica nem conteúdo de seguro propriamente dito, o que fere expressamente o referido dispositivo constitucional.⁵⁴

Dessa contradição surgiu o problema de coincidência de regimes e cumulação de indenizações, pois, apesar de a doutrina e a jurisprudência terem ab-rogado o seguro contra acidentes de trabalho frente à indenização do direito comum, aquele continua sendo utilizado.⁵⁵

O que ocorre, portanto, é a aplicação de dois regimes sobre um mesmo fato. Nesse sentido são as palavras de Teresinha Saad⁵⁶:

(...) o ressarcimento do dano prolanado do acidente laboral pode situar-se nos dois campos da responsabilidade civil: na responsabilidade objetiva decorrente do risco, amparada pela seguridade social a cargo da Previdência Social, e na responsabilidade subjetiva de direito comum do empregador quando houver culpa da empresa na ocorrência acidentária.

Sérgio Cavaliéri Filho também reconhece a aplicação de duas indenizações autônomas e cumuláveis: a indenização acidentária, baseada no risco integral, exigida do Instituto Nacional de Seguridade Social, e a indenização do patrão, baseada na culpa.⁵⁷

⁵³ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 70.

⁵⁴ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 75.

⁵⁵ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 77.

⁵⁶ SAAD, Teresinha Lorena Pohlmann. Previdência Social como instrumento de prevenção dos riscos do trabalho, **RPS**, n. 190, p.782.

⁵⁷ CAVALIERI FILHO, Sérgio. Responsabilidade Civil Constitucional. **Revista Forense**. v. 348, p. 200, 1999.

Sebastião Geraldo de Oliveira⁵⁸ corrobora com o entendimento da coincidência dos dois regimes de responsabilidade sobre um mesmo fato:

O empregado recebe os benefícios da Previdência Social, cujo pagamento independe da caracterização de culpa, já que a cobertura securitária está fundamentada na teoria da responsabilidade objetiva. E pode receber, também, as reparações decorrentes da responsabilidade civil, quando o empregador tiver dolo ou culpa de qualquer grau na ocorrência, com apoio na responsabilidade de natureza subjetiva.

Segundo Marco Fridolin Sommer dos Santos, esse raciocínio que apoia a coincidência dos dois regimes configura uma grave ruptura na evolução dos direitos sociais, visto que viola o princípio da exclusividade da reparação social.⁵⁹

Wladimir Novaes Martinez⁶⁰ percebe nesse dispositivo uma “combinação de dúplice ônus para o empregador e dúplice direitos para o trabalhador: a) seguro de acidentes do trabalho, hoje monopolizado pelo INSS, e b) indenização por dano ou prejuízo à saúde ou integridade física do trabalhador”.

Salienta-se, contudo, que até a edição da Constituição Federal de 1988, a doutrina e a jurisprudência majoritárias eram contrárias ao cúmulo das duas indenizações, estabelecendo que os valores decorrentes do benefício acidentário deveriam ser deduzidos da indenização que fosse paga pelo empregador devido à responsabilidade do direito comum.⁶¹

Após a vigência da Constituição Federal de 1988, emergiu a teoria de que o seguro contra acidentes do trabalho possui caráter alimentar, não se confundindo com a natureza da indenização decorrente do direito comum devida pelo empregador e, por isso, com ela podendo ser cumulado.⁶²

Essa teoria, porém, não possui coerência quando analisada sob a ótica do objetivo da criação do regime especial de acidentes do trabalho, que, baseado na teoria

⁵⁸ OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional**. 7. Ed. São Paulo, LTr, 2013. p. 84.

⁵⁹ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 79.

⁶⁰ MARTINEZ, Wladimir Novaes. Ação regressiva do INSS contra as empresas que causaram acidentes do trabalho. **Revista LTr: Legislação do Trabalho**, São Paulo, v.75, n.2, p. 142, fev. 2011.

⁶¹ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 81.

⁶² SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 83.

do risco, surgiu para substituir o direito comum da responsabilidade civil, a fim de garantir a reparação do dano. Resta claro, conforme aponta Marco Fridolin Sommer dos Santos, que “sustentam a tese de acúmulo apenas para justificar, racionalmente, a ab-rogação do regime especial de acidentes do trabalho positivado no art. 7º, inciso XXVIII, da Constituição Federal”⁶³.

Diante de toda essa contradição presente no art. 7º, XXVIII, da Constituição Federal, Marco Fridolin Sommer dos Santos⁶⁴ esclareceu a polêmica que permeia o dispositivo, nos seguintes termos:

A partir de uma interpretação literal, identifica-se uma contradição resultante da coincidência dessas regras sobre um só e mesmo fato: o acidente de trabalho. Em vez de corrigir essa contradição, a doutrina optou por defender a inexistência de um seguro propriamente para justificar a teoria do cúmulo das indenizações, como se o dever de indenizar do empregador e o seguro de acidentes do trabalho – existente ou não – fossem institutos completamente desconexos entre si. Enfim, entendimento dominante é no sentido de que o dispositivo constitucional instituiu dois regimes jurídicos distintos para regular um só e mesmo fato, a responsabilidade objetiva sob a cobertura do seguro e a responsabilidade subjetiva, o que constitui uma *contradictio in terminis*.

Marco Fridolin Sommer dos Santos concluiu que, para superar essa contradição, deve-se privilegiar o instituto do seguro contra acidentes do trabalho em detrimento do retorno à responsabilidade subjetiva do empregador.⁶⁵ A sugestão do referido autor é que seja feita uma leitura do art. 7, XXVIII, da Constituição Federal, de forma a incluir a indenização a que o empregador está obrigado em caso de culpa ou dolo no seguro de acidentes do trabalho, como um elemento do risco na cobertura do seguro contra acidentes do trabalho.⁶⁶

Assim, necessária uma análise profunda do seguro de acidentes do trabalho, identificando as suas principais características, para ser possível uma melhor compreensão do referido debate, assim como das visões existentes sobre as ações regressivas acidentárias (tema do terceiro capítulo).

⁶³ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 85.

⁶⁴ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 91.

⁶⁵ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 91.

⁶⁶ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 91-92.

3. ACIDENTE DO TRABALHO NA SEGURIDADE SOCIAL

Para a compreensão dos acidentes do trabalho na seguridade social, necessário analisar a evolução histórica dos seguros sociais, para, posteriormente, examinar as principais características do seguro de acidentes do trabalho.

3.1. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS SEGUROS SOCIAIS

As mudanças geradas pela sociedade industrial, principalmente o aumento dos acidentes de trabalho e de transporte, tornaram o contrato de seguro um dos principais instrumentos de garantia do bem-estar das vítimas dos acidentes.⁶⁷

A atividade de seguros existe no Brasil desde a época do Brasil Colônia. Em que pese o Código Comercial de 1850 tipificar o contrato de seguros restritamente ao marítimo, outras modalidades de seguro foram criadas, por analogia, sob o argumento da autonomia privada. O Código Civil de 1916 tratou também dos seguros de vida e terrestre, generalizando o contrato de seguro privado.⁶⁸

No final do século XIX, Otto Von Bismarck, inspirado pelo seguro privado, criou os institutos dos seguros sociais, a fim de “compensar a insegurança econômica da classe trabalhadora gerada pelos riscos da sociedade urbana e industrial”⁶⁹. Em 1884, criou, especificamente, o seguro de acidentes do trabalho.

O modelo bismarckiano de proteção social foi adotado em diversos países, inclusive no Brasil, que, em 1923, através da Lei Eloy Chaves, introduziu o seguro social em favor dos trabalhadores das empresas ferroviárias.

A implementação dos regimes de previdência no Brasil foi realizada de forma gradativa, inicialmente através dos Regimes de Caixa (CAPs) e dos Institutos de

⁶⁷ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 53.

⁶⁸ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 53.

⁶⁹ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 54.

Aposentadorias e Pensões (IAPÊs), que atuavam sob a titularidade de pessoas jurídicas de direito público e eram constituídas sob a forma de autarquias federais. Ambos regimes tinham o mesmo objetivo, que era a cobertura dos riscos de invalidez, velhice e morte. Enquanto as Caixas consideravam o conjunto de trabalhadores de cada empresa individualmente, os Institutos de Aposentadorias e Pensões consideravam a categoria profissional, abrangendo empregados de diferentes empresas de um mesmo setor. Nas décadas de 1920 e 1930, ocorreu a expansão desses dois regimes, sendo, com o passar do tempo, as Caixas incorporadas ao respectivo Instituto de Aposentadorias e Pensões.⁷⁰

Na década de 1940, iniciou-se o processo de unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Sob influência de Lord Beveridge, que propôs, na Inglaterra, a unificação da administração da previdência social em uma só entidade, foi criado, através da Lei nº 7.526/45, o Instituto dos Serviços Sociais do Brasil, ao qual foram incorporados as Caixas e os Institutos de Aposentadorias e Pensões. Apesar da edição dessa Lei, a uniformização legislativa ocorreu apenas em 1960, com a criação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), e a unificação da previdência social apenas em 1966, pelo Decreto-Lei nº 72, o qual fundiu os Institutos de Aposentadorias e Pensões no Instituto Nacional da Previdência Social (INPS).⁷¹

Mais tarde, após a Constituição Federal de 1988, o Instituto Nacional da Previdência Social foi fundido com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e da Assistência Social (IAPAS), dando origem ao atual Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).⁷²

Segundo leciona Marco Fridolin Sommer dos Santos⁷³, a relação jurídica na previdência social revela, em essência, características semelhantes ao seguro privado, uma vez que é estabelecida entre o segurado e a instituição da previdência social

⁷⁰ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 55-56.

⁷¹ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 57.

⁷² SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 141.

⁷³ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 57.

devido à celebração de um contrato de trabalho, mediante o pagamento de contribuições para a cobertura de alguns riscos.

Há, no entanto, diferenças relevantes entre o seguro social e o privado, pois aquele, devido ao seu caráter tutelar, é obrigatório a todos os empregados pertencentes às categorias beneficiadas, além de tomar por base, para o valor da contribuição, a renda do segurado. Diferente do seguro privado, cujos encargos são devidos por aquele que será beneficiado caso ocorra um sinistro do bem segurado, os encargos do seguro social são repartidos entre os segurados, os empregadores e o Estado.⁷⁴

Inicialmente, os benefícios previdenciários eram concedidos para os casos de aposentadoria por invalidez ou idade e pensão por morte em favor dos dependentes. Com o tempo, passaram a existir outros benefícios, como o auxílio-doença, auxílio-maternidade e assistência médica.

O seguro social de acidentes do trabalho, por sua vez, ganhou mais espaço quando foi criado o regime especial de responsabilidade objetiva do empregador, haja vista o aumento considerável da “certeza da condenação e o risco de insolvência do empregador por acidentes do trabalho”⁷⁵.

3.2. O SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO (SAT)

O seguro contra acidentes do trabalho é um seguro de responsabilidade civil objetiva, obrigatório e custeado exclusivamente pelo empregador. O seu principal objetivo é garantir o pagamento da indenização ao empregado acidentado e a socialização dos riscos pagos pela empresa, o que ocorre através das contribuições sociais acidentárias em favor do Seguro de Acidente do Trabalho (SAT). Seus efeitos são positivos tanto para o empregado quanto para o empregador, pois para este é

⁷⁴ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 57.

⁷⁵ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 59.

assegurada a redução do impacto financeiro das indenizações acidentárias e para aquele é garantida a imediatidade e a certeza da reparação.⁷⁶

3.2.1. Origem, Obrigatoriedade e Concorrência de Atuação

O Decreto nº 3.724/19, primeira lei de acidentes do trabalho, nada legislou sobre o seguro de acidentes do trabalho, em que pese ter instituído no Brasil a responsabilidade objetiva do empregador. No silêncio, optou-se por caracterizá-lo como facultativo, seguindo o modelo do direito inglês, sob a justificativa de que “as seguradoras que operavam no mercado nacional não estavam suficientemente desenvolvidas para assumir tal encargo”⁷⁷.

Através do Regulamento nº 13.498/19 estabeleceram-se diversos requisitos para a concessão de autorização para a exploração do seguro de acidentes do trabalho, assim como através do Decreto nº 13.573/19 se criou uma comissão consultiva voltada para o desenvolvimento desse seguro.⁷⁸ A atividade de seguro de acidente do trabalho era exercida, até então, por pessoas jurídicas de direito privado e de direito público, concorrendo entre si.

A segunda lei de acidentes do trabalho, Decreto nº 24.637/34, previu expressamente o seguro de acidentes do trabalho, mas não o tornou obrigatório. Consoante o seu art. 36⁷⁹, o empregador podia optar entre contratar um seguro contra

⁷⁶ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 161.

⁷⁷ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 59.

⁷⁸ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 60.

⁷⁹ BRASIL. **Decreto nº 24.637**, 1934.

Art. 36 Para garantir a execução da presente lei, os empregadores sujeitos ao seu regime, que não mantiverem contrato de seguro contra acidentes, cobrindo todos os riscos relativos às várias atividades, ficam obrigados a fazer um depósito, nas repartições arrecadoras federais, nas Caixas Econômicas da União, ou no Banco do Brasil, em moeda corrente ou em títulos da dívida pública federal, na proporção de 20:000\$000 (vinte contos de réis), para cada grupo de 50 (cincoenta) empregados ou fração, até ao máximo de 200:000\$000 (duzentos contos de réis), podendo a importância do depósito, a juízo das autoridades competentes, ser elevada até ao triplo, si se tratar de risco excepcional ou coletivamente perigoso.

acidentes, que cobriria todos os riscos relativos à atividade, e realizar um depósito junto às repartições arrecadoras federais, Caixas Econômicas da União ou Banco do Brasil.

Ainda que essa lei não tenha tornado o seguro de acidentes do trabalho obrigatório, ele já havia sido instituído com a característica da obrigatoriedade em 1933 pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos⁸⁰. Esse foi o primeiro seguro estatal contra acidentes do trabalho, o qual estimulou que os demais Institutos de Aposentadorias e Pensões também os instituíssem, estabelecendo-se a livre concorrência entre as seguradoras privadas e os institutos previdenciários.⁸¹

A partir desse momento, passou a haver um movimento, por parte dos Institutos, em busca do monopólio estatal dos seguros de acidentes do trabalho. Nas palavras de Marco Fridolin Sommer dos Santos⁸², criou-se:

(...) uma forte disputa política e ideológica entre as gestões pública e privada do seguro social: numa parte, ao lado das Caixas e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, manteve-se o Estado e o seu poder político de legislar; na outra ponta, resistiam as seguradoras privadas e o seu poder econômico.

A terceira lei de acidentes do trabalho, Decreto-Lei nº 7.036/44, previu, finalmente, em seu art. 94⁸³, a obrigatoriedade do seguro de acidentes do trabalho. Além disso, também estabeleceu, em seu art. 95⁸⁴, que os seguros de acidentes do trabalho deveriam ser realizados na instituição de previdência a que o empregado

⁸⁰ BRASIL. **Decreto nº 22.872**, 1933.

Art. 29. O seguro contra acidentes do trabalho será obrigatório para as pessoas naturais ou jurídicas que explorem ou executem os serviços referidos no presente decreto e atenderá aos riscos definidos e regulados pela legislação em vigor, salvo as modificações estabelecidas nesta lei.

⁸¹ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 61.

⁸² SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 61-62.

⁸³ BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.036**, 1944.

Art. 94. Todo empregador é obrigado a segurar os seus empregados contra os riscos de acidente do trabalho.

Parágrafo único. Os empregadores sujeitos ao regime desta lei deverão, sob pena de incorrerem na multa cominada no art. 104, manter afixados nos seus escritórios e nos locais de trabalho de seus empregados, de modo perfeitamente visível, exemplares dos certificados das entidades em que tiver realizado a seguro.

⁸⁴ BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.036**, 1944.

Art. 95. O seguro de que trata o art. 94 será realizado na instituição de previdência social a que estiver filiado o empregado.

estivesse filiado. Ainda, os arts. 111 e 112⁸⁵ dessa lei evidenciaram a perda de atuação das seguradoras privadas, cuja operação se prolongou pela edição da Lei nº 1.985/53⁸⁶.

Essa concorrência apenas findou com a edição das leis acidentárias, o Decreto-Lei nº 293/67 e a Lei nº 5.316/67, que consolidaram o monopólio estatal em relação ao seguro de acidentes do trabalho. Cabe salientar que a Lei nº 5.316/67 também proporcionou outra mudança importante, pois substituiu o regime de reparação-capital pelo regime de reparação-pensão.

No âmbito constitucional, a Constituição de 1967⁸⁷ já assegurava o seguro obrigatório contra acidentes do trabalho como direito dos trabalhadores. A Emenda Constitucional nº 01⁸⁸, de 1969, confirmou-o como direito fundamental. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988⁸⁹ previu o seguro contra acidentes de trabalho como um direito social do trabalhador.

⁸⁵ BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.036**, 1944

Art. 111. A partir da data da publicação desta lei não poderão ser concedidas autorizações a novas entidades seguradoras cabendo tão somente às instituições de previdência social, às sociedades de seguros e às cooperativas de seguros de sindicatos, que atualmente operam em seguro contra o risco do acidente de trabalho, a cobertura desse risco, de acordo com as normas que forem fixadas em regulamento.

Art. 112. A partir de 1 de janeiro de 1949, as instituições de previdência social, então existentes, e que à data da vigência deste Decreto-lei ainda não possuísem carteiras de acidentes do trabalho, providenciarão a criação de órgãos destinados ao seguro de acidentes do trabalho, aos quais passará, paulatinamente, o seguro das responsabilidades atribuídas aos empregadores, de forma que, a 31 de dezembro de 1953, cessem definitivamente as operações de seguros contra o risco de acidentes do trabalho, pelas sociedades de seguro e pelas cooperativas de seguro de sindicatos.

Parágrafo único. O Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, determinará a ordem em que as instituições de previdência social devem passar a operar em seguros de acidentes do trabalho e a data do início das operações de cada uma delas.

⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 1.985**, 1953.

Art. 2º Assegurada a exclusividade das instituições de previdência social que já a possuem, os riscos de acidentes do trabalho continuarão sendo cobertos por apólices de seguro emitidas, indistintamente, por institutos e caixas de aposentadoria e pensões e pelas sociedades de seguro e cooperativas de sindicatos de empregadores, até esta data autorizadas a operar nesse ramo.

Art. 3º A Lei concederá exclusividade aos demais institutos e caixas que estiverem em condições de atender perfeitamente aos riscos de acidentes do trabalho em confronto com as entidades privadas.

⁸⁷ BRASIL. **Constituição Federal**, 1967.

Art. 158 - A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social:

XVII - seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes do trabalho;

⁸⁸ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**, 1969.

Art. 165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social:

XVI - previdência social nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro-desemprego, seguro contra acidentes do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado;

⁸⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

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

Após a Constituição Federal de 1988, o seguro contra acidentes do trabalho passou a ser regulado por duas leis ordinárias: a Lei nº 8.212/91, que dispõe sobre a organização da seguridade social, e a Lei nº 8.213/91, que regulamenta os planos de benefícios da previdência social.

3.2.2. Relação Jurídica do Seguro de Acidente do Trabalho

A relação jurídica do seguro de acidente de trabalho pode ser decorrente de um contrato ou de um fato jurídico *stricto sensu*, podendo ser bilateral ou plurilateral. Em quaisquer das hipóteses, “era um seguro de responsabilidade civil, pelo qual o empregador pagava um prêmio para segurar-se contra o risco profissional”, a fim de evitar a sua insolvência frente a uma responsabilização por danos ao empregado.⁹⁰

Durante a vigência do Decreto nº 3.724/19, o seguro contra acidentes do trabalho decorria da existência de um contrato. Durante a vigência do Decreto nº 24.637/34, em que havia a possibilidade de escolha entre o seguro e o depósito de caução, a relação jurídica decorria de fato jurídico *stricto sensu*, na medida em que o contrato era assim caracterizado, pois era realizado apenas para cumprir obrigação prevista em lei. Na constância desses decretos, a relação jurídica era bilateral, visto que se estabelecia somente entre a seguradora e o empregador. Assim, nesse contexto, não podia o trabalhador demandar perante a seguradora diretamente, apenas após o reconhecimento da responsabilidade civil do empregador, a quem cabia denunciar à lide a seguradora.⁹¹

O seguro, quando passou a ser obrigatório, a partir do Decreto nº 22.782/33 em relação aos integrantes do Instituto dos Marítimos e a partir do Decreto nº 7.036/44 em relação aos demais empregados, dependia de um fato jurídico *stricto sensu*. Com esse avanço, transferiu-se a obrigação de indenizar diretamente para as seguradoras,

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;

⁹⁰ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 64.

⁹¹ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 64.

tornando a relação plurilateral, o pagamento das indenizações mais célere e os custos da transação menores. No caso de insolvência das seguradoras, contudo, o empregador deveria, conforme Súmula 529⁹², do Supremo Tribunal Federal, responder pessoalmente. A referida súmula permite concluir que o seguro contra acidentes do trabalho foi reconhecido como uma modalidade de seguro de responsabilidade civil.⁹³

3.2.3. Fonte de Custeio do Seguro de Acidente do Trabalho

O seguro contra acidentes do trabalho, conforme explicado anteriormente, é um seguro de responsabilidade civil objetiva, obrigatório e que deve ser exigido pelo empregado acidentado perante a entidade seguradora (Instituto Nacional do Seguro Social). Nesse contexto, torna-se essencial saber a origem do custeio desse seguro, pois permitirá um melhor entendimento acerca da polêmica do art. 7º, XXVIII, da Constituição Federal, assim como das ações regressivas acidentárias.

O seguro contra acidentes do trabalho é custeado exclusivamente pelo empregador, que paga uma alíquota sobre a folha de salários conforme o nível de risco da empresa. O art. 22⁹⁴, da Lei nº 8.212/91, estabelece três níveis de risco da empresa: leve (1%), médio (2%) e grave (3%). O risco de acidentes do trabalho é leve (ou quase inexistente) no setor terciário de prestação de serviços; é médio nos atendimentos

⁹² BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula nº 529.

Subsiste a responsabilidade do empregador pela indenização decorrente de acidente do trabalho, quando o segurador, por haver entrado em liquidação, ou por outro motivo, não se encontrar em condições financeiras, de efetuar, na forma da lei, o pagamento que o seguro obrigatório visava garantir.

⁹³ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 65.

⁹⁴ BRASIL. **Lei nº 8.212**, 1991.

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos: (Redação dada pela Lei nº 9.732, de 1998).

a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;

b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;

c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

médico-hospitalar e de urgência; e grave nos setores do agronegócio, construção civil, indústria metalomecânica e geração e distribuição de energia elétrica.⁹⁵

Os referidos percentuais podem sofrer aumento de até 100% ou redução de até 50% de acordo com o desempenho da empresa (frequência, gravidade e custo dos acidentes de trabalho) em relação à sua atividade econômica, a fim de estimular as empresas a investirem na prevenção dos acidentes. Conforme dispõe o §3^o⁹⁶, do art. 22, da Lei nº 8.212/91, o poder de alterar o enquadramento de cada empresa, baseando-se nas estatísticas de acidentes do trabalho, é do Ministério do Trabalho e da Previdência Social.⁹⁷

Sérgio Pinto Martins⁹⁸ também destaca esse estímulo à redução dos riscos no ambiente de trabalho:

A fim de estimular investimentos destinados a diminuir os riscos ambientais no trabalho, o Ministério da Previdência e Assistência Social poderá alterar o enquadramento de empresa que demonstre a melhoria das condições de trabalho, com redução dos agravos a saúde do trabalhador, obtida por meio de investimentos em prevenção e em sistemas gerenciais de risco.

Robson Silva Mascarenhas⁹⁹ igualmente reconhece o estímulo à diminuição dos acidentes de trabalho, mas vai além ao apontar, como consequência, a obtenção de mais recursos para financiar o próprio seguro contra acidentes de trabalho:

Ao abrir mão de parcela da arrecadação em favor das empresas que obtiveram desempenho satisfatório na prevenção de acidentes de trabalho, o Estado está dirigindo a alocação de recursos privados para a obtenção de resultados que desoneram a Previdência Social e, sobretudo, preservam a vida e a integridade dos trabalhadores. Por outro lado, ao impor ônus adicional às empresas que concretamente contribuíram para o aumento do risco acidentário, o Estado estimula os esforços individuais em prol da segurança ambiental e, simultaneamente, obtém mais recursos para financiar o “Seguro contra Acidentes de Trabalho”.

⁹⁵ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 161.

⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 8.212**, 1991.

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

§ 3º O Ministério do Trabalho e da Previdência Social poderá alterar, com base nas estatísticas de acidentes do trabalho, apuradas em inspeção, o enquadramento de empresas para efeito da contribuição a que se refere o inciso II deste artigo, a fim de estimular investimentos em prevenção de acidentes.

⁹⁷ VIANNA, Claudia Salles Vilela. **Previdência Social**: Custeio e Benefícios. São Paulo: LTr, 2005. p. 214.

⁹⁸ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 185.

⁹⁹ MASCARENHAS, Robson Silva. A Competência da Justiça do Trabalho e a Importância Social do 'SAT'. **Revista da AGU**, Brasília, v.10, n.30, out./dez. p. 308-309, 2011.

O grau de risco é aplicado para a empresa de acordo com a sua atividade econômica preponderante¹⁰⁰, inclusive quando uma mesma empresa possui diversos estabelecimentos, prevalecendo o percentual referente à atividade da empresa que possui o maior número de empregados a ela vinculados.¹⁰¹

Marco Aurélio de Oliveira Rocha¹⁰² corrobora com o entendimento de que foi adotado o critério da atividade preponderante da empresa para a determinação do nível de grau de risco da empresa, salientando que tal medida está em consonância com o princípio constitucional da isonomia:

Com efeito, o legislador nada mais fez que tratar os desiguais com desigualdade, adotando razão de discrimen válida perante a ordem jurídica, fazendo valer o princípio constitucional da isonomia.

(...)

Assim, o legislador adotou como razão de discrimen o critério do “grau de risco”, haja vista que as empresas que oferecem maior risco para seus empregados, acabam por onerar mais a Seguridade Social, pois têm um potencial muito maior de causar e causam um número muito maior de acidentes de trabalho, além de causar a aposentação prematura dos mesmos, por submetê-los a trabalho insalubre ou perigoso (arts. 57 e 58 do Plano de Benefícios).

Nesse sentido também leciona Robson Silva Mascarenhas¹⁰³:

No caso das contribuições para o “SAT”, a definição de alíquotas diferenciadas em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa serve justamente para distribuir os encargos da cobertura previdenciária de forma justa. Assim, ao aplicar este critério de equidade, o legislador buscou ampliar a participação das empresas que desenvolvem atividades mais perigosas ou com maior grau de incidência de acidentes no custeio da Seguridade Social.

O Instituto Nacional de Seguro Social realiza o pagamento de benefícios acidentários em favor dos empregados acidentados. Inicialmente, foi adotado o modelo de reparação-pensão dos efeitos econômicos do dano pessoal, mas, posteriormente, foi adotado pela Lei nº 8.213/91 o princípio da reparação tarifada, haja vista a influência do princípio da repartição dos riscos. A Lei nº 9.032/95, sob influência do pensamento assistencialista, equiparou o valor do benefício acidentário ao previdenciário, reduzindo (ainda mais) o valor da indenização tarifada. A tarifação do dano mostra-se de extrema

¹⁰⁰ O §3º, do art. 202, do Decreto nº 3.048/99, define como “preponderante a atividade que ocupa, na empresa, o maior número de segurados empregados e trabalhadores avulsos”.

¹⁰¹ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 184.

¹⁰² ROCHA, Marco Aurélio de Oliveira. Da constitucionalidade do “SAT” (seguro acidente do trabalho). **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo: Rev. dos Tribunais, v.33, p.133-136, 2000.

¹⁰³ MASCARENHAS, Robson Silva. A Competência da Justiça do Trabalho e a Importância Social do 'SAT'. **Revista da AGU**, Brasília, v.10, n.30, p. 307, out./dez. 2011.

importância para possibilitar o seu pagamento através do seguro social, porém o valor da indenização tarifada deveria se aproximar mais da reparação integral, a fim de incluir as demais compensações necessárias (dano extrapatrimonial, moral, estético, despesa com tratamentos, etc).¹⁰⁴

Atualmente, diante da teoria do risco da empresa, ocorre a internalização de todos os custos dos acidentes do trabalho, atraindo a aplicação do princípio da reparação integral¹⁰⁵, devendo todos os danos sofridos serem ressarcidos pelo seguro contra acidentes de trabalho. Marco Fridolin Sommer dos Santos afirma que esse é o embasamento para se justificar, a partir do art. 7º, XXVIII, da Constituição Federal, “para além de uma indenização diferenciada dos efeitos patrimoniais do dano pessoal em relação ao regime geral, a compensação dos danos à saúde ou biológico, sob o seu aspecto não econômico e do dano moral”¹⁰⁶.

3.2.4. Natureza Jurídica do Seguro de Acidente do Trabalho

Igualmente importante é o estudo da natureza jurídica do seguro de acidente do trabalho, uma vez que influencia a análise da cumulação ou não dos regimes e indenizações previstos no art. 7, XXVIII, da Constituição Federal, e das ações regressivas acidentárias.

A doutrina nacional majoritária entende que a natureza jurídica do seguro de acidente do trabalho é tributária. Edison Araújo Peixoto¹⁰⁷ sustenta que o seguro de acidente do trabalho é uma contribuição parafiscal de caráter tributário, tendo em vista

¹⁰⁴ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 163.

¹⁰⁵ O princípio da reparação integral está previsto no art. 944, do Código Civil de 2002.

Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano.

Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, eqüitativamente, a indenização.

¹⁰⁶ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 164.

¹⁰⁷ PEIXOTO, Edison Araújo. Contribuição parafiscal de seguridade social - adicional de seguro de acidente do trabalho (SAT) - natureza tributária - observância do 'nexo etiológico entre o dano em potencial e atividade laboral', para o correto e perfeito enquadramento da 'empresa' (SIC) no correspondente grau de risco (leve, médio ou grave) - relação de pertinência - autonomia e independência jurídica dos estabelecimentos - proporcionalidade da exigência tributária com o potencial de risco. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, v.18, n.70, p. 241, out. 1995.

os arts. 195¹⁰⁸, I, e 201¹⁰⁹, I, ambos da Constituição Federal. Ricardo Conceição Souza¹¹⁰ também afirma a natureza tributária deste seguro, haja vista ser uma obrigação pecuniária compulsória, prevista em lei, “não decorrente de sanção de ato ilícito, cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”, a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social. Robson Silva Mascarenhas¹¹¹ reconhece o seguro de acidentes do trabalho como um tributo da espécie contribuição social.

Esse entendimento, entretanto, não é compatível com este trabalho, pois a natureza tributária ocasiona o afastamento do seguro de responsabilidade civil objetiva. Este estudo analisa o seguro de acidente de trabalho tendo natureza indenizatória, utilizando principalmente a doutrina italiana como fundamento.

Giuseppe Alibrandi reconhece que a natureza do seguro social tem sido objeto de discussão desde o seu surgimento na legislação. Afirma que o seguro de acidentes do trabalho deve ser analisado considerando a sua complexidade como instituição legal, a qual não se refere apenas à relação de seguro conforme disposição normativa geral, mas também a terceiros que estão de alguma forma ligados à função social desempenhada por esse seguro. Aduz que o seguro deve ser considerado como um seguro contra danos, que executa uma função compensatória.¹¹²

Salienta, ainda, que a falta de contrato e a natureza automática dos serviços desse seguro foram inovações importantes em relação à noção de seguro privado. Afirma que a natureza de seguro do seguro de acidentes do trabalho deve ser

¹⁰⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

¹⁰⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

¹¹⁰ SOUZA, Ricardo Conceição. A natureza jurídica da contribuição ao complemento do financiamento do seguro de acidentes do trabalho (sat) e sua manifesta inconstitucionalidade nos moldes como está sendo exigida. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo: Malheiros, v. 72, p. 163, 1996.

¹¹¹ MASCARENHAS, Robson Silva. A Competência da Justiça do Trabalho e a Importância Social do 'SAT'. **Revista da AGU**, Brasília, v.10, n.30, p. 302-305, out./dez. 2011.

¹¹² ALIBRANDI, Giuseppe. **Infortunati sul lavoro e malattie professionali**. Undicesima edizione aggiornata. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2002. p. 114-120.

caracterizada pela unidade entre o seguro privado e o seguro social, fornecendo meios adequados para a realização dos fins de segurança social.¹¹³

Giuseppe Alibrandi refere a necessidade de, no que tange à natureza do seguro dos seguros sociais, em especial do seguro contra acidentes do trabalho, examinar a interdependência das duas relações fundamentais da relação legal de seguro social, ou seja, a natureza sinalagmática. Esse sinalagma é dividido entre genético – presente em todas as formas de seguro social – e funcional – alguns autores reconhecem o sinalagma funcional para todos os seguros sociais, outros apoiam a existência desse sinalagma apenas para os seguros sociais em que há a natureza automática dos serviços. A doutrina minoritária italiana, porém, nega essa interdependência, afirmando que as relações são unilaterais e independentes uma da outra, sob o argumento de que não se pode atender a natureza de seguro do seguro social.¹¹⁴

De fato, a instituição jurídica do seguro social, considerada em sua totalidade, apresenta cada seguro social independente de outros seguros sociais, além de diferenciar as instituições jurídicas das relações individuais internas ao seguro. Isso, porém, faria a análise geral estar condicionada às relações jurídicas individuais.¹¹⁵

Assim, segundo Giuseppe Alibrandi, o processo de seguro baseia-se na natureza de seguro do seguro de vida, com base na interdependência, funcional e genética, existente entre contribuição e prestação. Conclui que, no seguro social, a relação de seguro único encontra sua origem, bem como sua disciplina, na instituição jurídica total e unitariamente considerada. Embora existam diversos tipos de seguros sociais, entre eles o seguro de acidente do trabalho, a interdependência existe em todos.¹¹⁶

¹¹³ ALIBRANDI, Giuseppe. **Infortuni sul lavoro e malattie professionali**. Undicesima edizione aggiornata. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2002. p. 120-125.

¹¹⁴ ALIBRANDI, Giuseppe. **Infortuni sul lavoro e malattie professionali**. Undicesima edizione aggiornata. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2002. p. 126.

¹¹⁵ ALIBRANDI, Giuseppe. **Infortuni sul lavoro e malattie professionali**. Undicesima edizione aggiornata. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2002. p. 126-127.

¹¹⁶ ALIBRANDI, Giuseppe. **Infortuni sul lavoro e malattie professionali**. Undicesima edizione aggiornata. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2002. p. 127-128.

Marco Fridolin Sommer dos Santos acompanha o entendimento italiano de que o seguro contra acidentes de trabalho, enquanto seguro de responsabilidade civil, tem natureza indenizatória e alimentar.¹¹⁷

Carlos Roberto Faleiros Diniz e Helder Ribeiro Machado reconhecem o caráter alimentar do seguro de acidente do trabalho em relação ao trabalhador, na medida em que objetiva assegurar a subsistência mínima do empregado vítima de acidente de trabalho.¹¹⁸

Após a análise das principais características do seguro de acidentes do trabalho, inclusive sobre a sua natureza jurídica, passa-se ao exame das ações regressivas acidentárias, a fim de apreciar as visões que existem: uma considerando-as como instrumento de ressarcimento e de caráter pedagógico-punitivo-preventivo; a outra, como ilegais por serem uma dupla punição ao empregador.

¹¹⁷ SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 65.

¹¹⁸ DINIZ, Carlos Roberto Faleiros; MACHADO, Helder Ribeiro. Direito de Regresso do INSS contra Causadores de Danos. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v.4, n.24, p. 11-12, dez. 2014/jan. 2015.

4. AÇÕES REGRESSIVAS ACIDENTÁRIAS

Ação de regresso, segundo Cirlene Luiza Zimmermann¹¹⁹, é o instrumento jurídico utilizado por quem suporta os ônus decorrentes de um dano causado por outrem a direito de terceiro, a fim de se ressarcir frente a quem efetivamente causou o dano. Em suas palavras:

O direito de regresso, portanto, pressupõe a existência de uma relação triangular, formada pelo sujeito que sofre o dano, por quem causa o agravo e por aquele que arca com o prejuízo de modo objetivo, comumente por definição legal, de modo a facilitar o ressarcimento dos prejuízos suportados indevidamente por quem sofreu o dano (vítima). Àquele que arcou com os ônus objetiva e injustamente, já que não foi o causador do dano, o Direito concede a faculdade de buscar regressivamente a devolução de todos os valores despendidos em decorrência do evento contra o seu verdadeiro responsável.

As ações regressivas acidentárias, previstas nos arts. 120 e 121 da Lei nº 8.212/91 e no art. 341 do Decreto nº 3.048/99¹²⁰, são aquelas ajuizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social em face de uma empresa negligente¹²¹, cujo empregado foi vítima de um acidente de trabalho, objetivando o ressarcimento das despesas referentes aos benefícios previdenciários concedidos ao segurado. Além da finalidade

¹¹⁹ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. **A ação regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente do trabalho**. 2ª. Ed. São Paulo: LTr, 2015. p. 222.

¹²⁰ BRASIL. **Lei nº 8.212**, 1991.

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.

Art. 121. O pagamento, pela Previdência Social, das prestações por acidente do trabalho não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de outrem.

Decreto nº 3.048, 1999.

Art. 341. Nos casos de negligência quanto às normas de segurança e saúde do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva, a previdência social proporá ação regressiva contra os responsáveis.

Parágrafo único. O Ministério do Trabalho e Emprego, com base em informações fornecidas trimestralmente, a partir de 1º de março de 2011, pelo Ministério da Previdência Social relativas aos dados de acidentes e doenças do trabalho constantes das comunicações de acidente de trabalho registradas no período, encaminhará à Previdência Social os respectivos relatórios de análise de acidentes do trabalho com indícios de negligência quanto às normas de segurança e saúde do trabalho que possam contribuir para a proposição de ações judiciais regressivas.

¹²¹ Segundo Wladimir Novaes Martinez, negligenciar é “descuidar da atenção exigida em cada circunstância; faltar com a atenção devida naquele caso, uma forma de incúria, displicência, desatenção. Para os dicionaristas é uma falta não intencional daquele que se omitiu no cumprimento de um determinado ato que lhe incumbia. Negligenciar é não cuidar da segurança como concebida pelas NRs do Trabalho e, além delas, as impostas pelo bom senso quando compatível com a atividade exercida. Ou seja, omitir-se”. (MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Ação regressiva do INSS contra as empresas que causaram acidentes do trabalho**. *Revista LTr: Legislação do Trabalho*, São Paulo, v.75, n.2, p. 146, fev. 2011).

de ressarcimento aos cofres públicos, as ações regressivas visam a estimular os empregadores a cumprirem as normas de segurança e medicina do trabalho.¹²²

Cirlene Luiza Zimmermann¹²³ leciona sobre o tema:

O objeto da ação regressiva acidentária consiste no pedido de condenação do demandado ao ressarcimento de todas as prestações sociais (benefícios e/ou de serviços) implementadas pelo INSS em decorrência do ato ilícito, inclusive as vincendas, independentemente da espécie.

Nessa lógica, conforme sustenta Arianna Aparecida Caldeira, a ação regressiva acidentária se mostra um instrumento de prevenção e ressarcimento do patrimônio público, visto que se pretende proteger a saúde dos trabalhadores – incentivando o cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho – e zelar pela integridade econômica do seguro.¹²⁴

É fundamental, para o direito de regresso do Instituto Nacional do Seguro Social, a comprovação da negligência do empregador no que tange ao atendimento das regras de segurança e medicina do trabalho¹²⁵, assim como do nexo causal entre esse fato (ausência ou desrespeito a normas de segurança e medicina do trabalho) e o acidente

¹²² CARDOSO, Alessandro Mendes; RODRIGUES, Raphael Silva. Da ilegal utilização da ação regressiva previdenciária como nova fonte de custeio. **Revista Fórum de Direito Tributário: RFD**, Belo Horizonte, v. 8, n. 48, p. 83-85, nov./dez. 2010.

¹²³ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. A condenação em sede de ação regressiva previdenciária ao ressarcimento de benefícios futuros de espécies distintas não viola o princípio da sentença certa. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v.4, n.20, p. 83, abr./mar. 2014.

¹²⁴ CALDEIRA, Arianna Aparecida. **Ações regressivas acidentárias como meio pedagógico e preventivo de tutela ao trabalhador**. Cadernos de Iniciação Científica [Da] Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, São Bernardo do Campo, n.11, p. 25, jul. 2014.

¹²⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

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;

BRASIL. Lei nº 8.213, 1991.

Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico 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.

de trabalho. Trata-se, portanto, de uma reparação de natureza subjetiva¹²⁶, pois necessário provar o dolo ou a culpa do empregador.¹²⁷

Em outras palavras, Ivani Contini Bramante¹²⁸ leciona no mesmo sentido:

Os fundamentos da ação regressiva acidentária, quanto à causa remota, é o fato acidente de trabalho, ocorrido por culpa ou dolo do empregador ou responsáveis. Quanto à causa próxima, é a violação do dever de prevenção e/ou de redução e/ou minimização e/ou eliminação dos riscos no ambiente de trabalho e a consequente responsabilidade pela reparação dos danos causados.

Na mesma seara é o apontamento de Daniel Pulino¹²⁹:

(...) a consumação do acidente e *condição necessária* embora não suficiente, já que, mais que isso, também será preciso demonstrar a ocorrência de negligência quanto à segurança e higiene do trabalho para o exercício do direito de regresso contra as empresas, pois a negligência, ensejadora dessa responsabilidade, evidencia-se apenas com a ocorrência do infortúnio.

Nessa perspectiva, Alessandro Mendes Cardoso e Raphael Silva Rodrigues afirmam ser indispensável a existência de uma norma reguladora de conduta em relação à segurança e medicina do trabalho e a prova inequívca de seu descumprimento, pois “a falta da existência que regule a atividade ou situação laboral vinculada ao evento acidentário ou a prova do seu descumprimento esvaziam o direito do INSS ao regresso”¹³⁰.

Salienta-se que não é suficiente a indicação da concessão do benefício previdenciário ao segurado para a procedência da ação regressiva, pois esta pressupõe ato negligente da empresa. A mera concessão de benefícios apenas indica a ocorrência de eventos acidentários – sem valorar a culpa do empregador, na medida em que decorrente da responsabilidade objetiva –, que podem advir tanto de ausência de

¹²⁶ Júlio César de Oliveira corrobora com esse entendimento, afirmando que a responsabilidade civil das ações regressivas acidentárias é do tipo subjetiva, “eis que a sua caracterização depende da comprovação, pela Previdência Social, da culpa ou dolo do empregador”. (OLIVEIRA, Júlio César de. **Ação Regressiva proposta pelo Instituto Nacional do Seguro Social face às empresas: instrumento de prevenção de acidentes do trabalho**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 83).

¹²⁷ CARDOSO, Alessandro Mendes; RODRIGUES, Raphael Silva. Da ilegal utilização da ação regressiva previdenciária como nova fonte de custeio. **Revista Fórum de Direito Tributário: RFDT**, Belo Horizonte, v. 8, n. 48, p. 89, nov./dez. 2010.

¹²⁸ BRAMANTE, Ivani Contini. Fundamentos da ação regressiva acidentária. **Revista Síntese Direito Previdenciário**. Porto Alegre, v. 10, n. 45, nov./dez. 2011. p. 20.

¹²⁹ PULINO, Daniel. Acidente de trabalho: Ação regressiva contra as empresas negligentes quanto à segurança e à higiene do trabalho. **Revista da Procuradoria Geral do INSS**, Brasília, v.3, n.1, p. 69, 1996.

¹³⁰ CARDOSO, Alessandro Mendes; RODRIGUES, Raphael Silva. Da ilegal utilização da ação regressiva previdenciária como nova fonte de custeio. **Revista Fórum de Direito Tributário: RFDT**, Belo Horizonte, v. 8, n. 48, p. 92, nov./dez. 2010.

cumprimento às normas de segurança e medicina do trabalho, quanto de riscos inerentes à atividade. Nas palavras de Alessandro Mendes Cardoso e Raphael Silva Rodrigues¹³¹:

(...) o simples afastamento e a consequente aposentadoria por invalidez dos segurados, por si sós, não indicam e muito menos comprovam a negligência por parte das empresas. É plenamente factível que, mesmo as empresas tendo tomado todas as medidas de controle e prevenção a acidentes de trabalho exigidos pela legislação de regência, ocorram eventos acidentários. O risco é inerente a toda atividade econômica (...).

Aliás, impossível é afastar totalmente os riscos da atividade da empresa, cabendo às normas de segurança e medicina do trabalho a busca pela redução deles, pois a inerência do risco do trabalho é o que justifica a existência do seguro de acidente do trabalho. Do contrário, bastaria à empresa cumprir todas as normas de segurança e medicina do trabalho para estar isenta do pagamento do seguro, visto que estaria assegurada a ausência de qualquer acidente de trabalho, o que não corresponde com a realidade.

Arianna Aparecida Caldeira¹³² corrobora com esse entendimento ao reconhecer que “existem os riscos inerentes à atividade laborativa, isto é, o meio ambiente de trabalho em si contém certos riscos, os quais podem ser químicos, físicos ou biológicos”.

A prova da negligência do empregador cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social, conforme o ônus estabelecido no art. 373¹³³ da Lei nº 13.105/15, devendo apresentar conjunto probatório hábil a comprovar que a empresa não cumpriu as normas de segurança e medicina do trabalho.

Salienta-se, ainda, que a propositura da ação regressiva acidentária não é uma faculdade, mas sim um dever do Instituto Nacional do Seguro Social, ao qual não cabe

¹³¹ CARDOSO, Alessandro Mendes; RODRIGUES, Raphael Silva. Da ilegal utilização da ação regressiva previdenciária como nova fonte de custeio. **Revista Fórum de Direito Tributário: RFDT**, Belo Horizonte, v. 8, n. 48, p. 90, nov./dez. 2010.

¹³² CALDEIRA, Arianna Aparecida. **Ações regressivas acidentárias como meio pedagógico e preventivo de tutela ao trabalhador**. Cadernos de Iniciação Científica [Da] Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, São Bernardo do Campo, n.11, p. 22, jul. 2014.

¹³³ BRASIL. **Lei nº 13.105**, 2015.

Art. 373. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;

fazer qualquer juízo de discricionariedade sobre a oportunidade ou conveniência acerca do seu ajuizamento.¹³⁴

A ação regressiva, neste trabalho, possui duas vertentes de estudo: a primeira volta-se para o ressarcimento ao Instituto Nacional do Seguro Social dos prejuízos causados pelo empregador negligente e para o caráter pedagógico-punitivo-preventivo da medida; a segunda, para a duplicidade de pagamento face ao mesmo dano, na medida em que, ao mesmo tempo em que o empregador paga ao Instituto Nacional do Seguro Social o seguro de acidentes do trabalho para a cobertura dos acidentes de trabalho ocorridos durante a execução da sua atividade econômica, posteriormente realiza o pagamento dos benefícios previdenciários em sede de ação regressiva.

Este trabalho abordará essas duas visões, mas já se esclarece que, apesar da jurisprudência brasileira reconhecer a constitucionalidade da ação regressiva, entende-se como ilegal essa dupla cobrança do empregador.

4.1. AÇÃO REGRESSIVA ACIDENTÁRIA SOB A ÓTICA DO RESSARCIMENTO PELO EMPREGADOR NEGLIGENTE E DO SEU CARÁTER PEDAGÓGICO-PUNITIVO-PREVENTIVO

Conforme explicado anteriormente, a ação regressiva acidentária possui um viés econômico voltado ao ressarcimento do Instituto Nacional do Seguro Social diante da atuação negligente do empregador.

O Instituto Nacional do Seguro Social, através da ação regressiva, visa ao ressarcimento das despesas despendidas com o custeio das prestações sociais (benefícios e/ou serviços), “a fim de preservar a integridade econômica a atuarial do Regime Geral de Previdência Social, que resta afetada diante da concessão precoce e extraordinária de prestações previdenciárias decorrentes de atos ilícitos”¹³⁵.

¹³⁴ CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. A ação regressiva acidentária do INSS, sua natureza jurídica e os Tribunais. **Revista da AGU**, Brasília, v.9, n.34, p. 286, out./dez. 2012.

¹³⁵ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. A condenação em sede de ação regressiva previdenciária ao ressarcimento de benefícios futuros de espécies distintas não viola o princípio da sentença certa. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v.4, n.20, p. 86, abr./mar. 2014.

A contratação do seguro obrigatório não desobriga a empresa de atender ao direito previsto no inciso XXII, do art. 7º¹³⁶, da Constituição Federal, isto é, a redução dos riscos inerentes ao trabalho, cabendo o seguro apenas para a cobertura dos casos excepcionais, “em que, apesar da adoção de todos os meios para elidir ou reduzir os riscos, ainda assim subsistiu algum que provocou o infortúnio”¹³⁷. Isso porque o seguro acidentário não pode significar uma permissão (e, por fim, um estímulo) para que as empresas negligentes com a saúde, segurança e higiene do empregado sejam acobertadas de sua irresponsabilidade.¹³⁸

Quando não adotados os meios para o afastamento desses riscos, caracterizando negligência do empregador, não deve o Instituto Nacional do Seguro Social (e a sociedade indiretamente) se responsabilizar por esse prejuízo, cabendo o ajuizamento da ação regressiva acidentária. Nas palavras de Cirlene Luiza Zimmermann¹³⁹:

Logo, não adotados todos esses meios à disposição do empregador para o afastamento dos riscos decorrentes da sua atividade econômica, não deve o segurador social (INSS) e, por consequência, toda a sociedade, responsabilizar-se pelo prejuízo.

(...)

Contudo, concedida a prestação, deve a Previdência Social fazer uso de um instrumento que a Lei nº 8.213/1 lhe coloca à disposição: a ação regressiva acidentária. O art. 120 da Lei de Benefícios prevê que, nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.

Assim, sempre que o acidente de trabalho ocorrer por negligência do empregador, deve o Instituto Nacional do Seguro Social ajuizar a ação regressiva acidentária, a fim de que esse realize o pagamento de todas as prestações de benefícios pagas e a pagar, ressarcindo o sistema dessas despesas que “não têm fonte

¹³⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

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;

¹³⁷ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. *Seguridade Social: Assistencialismo X Contributividade*. **Revista da AGU**, Brasília, v.12, n.37, p. 183, jul/set. 2013.

¹³⁸ PULINO, Daniel. *Acidente de trabalho: Ação regressiva contra as empresas negligentes quanto à segurança e à higiene do trabalho*. **Revista da Procuradoria Geral do INSS**, Brasília, v.3, n.1, p. 67, 1996.

¹³⁹ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. *Seguridade Social: Assistencialismo X Contributividade*. **Revista da AGU**, Brasília, v.12, n.37, p. 183, jul/set. 2013.

de custeio prevista, já que o seguro de acidente do trabalho cobrado visa custear os gastos com os acidentes imprevisíveis e inevitáveis”¹⁴⁰.

Nesse sentido também entende Robson Silva Mascarenhas, o qual afirma que “a União apenas está obrigada a suportar os ônus decorrentes dos acidentes que se insiram nos riscos gerais do trabalho”, tendo em vista que, quando houver dolo ou culpa do empregador pelo descumprimento das normas de segurança e higiene do trabalho, deve o Instituto Nacional do Seguro Social propor ação regressiva.¹⁴¹

José Aldízio Pereira Júnior igualmente reconhece a obrigação da empresa negligente de ressarcir os prejuízos causados ao Instituto Nacional do Seguro Social, o qual suportou o ônus de benefícios que poderiam ter sido evitados caso o empregador tivesse cumprido as normas de segurança e medicina do trabalho. Destaca que o seguro de acidentes do trabalho é destinado a cobrir eventos decorrentes de fatos alheios à vontade humana, isto é, fatos cuja atuação do empregador é irrelevante para a ocorrência, não podendo ser utilizado para eventos causados por conduta negligente do empregador.¹⁴²

Morgana Camassola¹⁴³, no mesmo sentido, afirma que:

(...) as ações regressivas acidentárias ajuizadas buscam o ressarcimento dos empregadores quando existentes a culpa e o dolo, principalmente pelo não cumprimento das normas de higiene e segurança do trabalho, recuperando, assim, os valores despendidos pelos cofres públicos a título de benefícios previdenciários concedidos.

Além disso, a ação regressiva acidentária possui um caráter pedagógico-punitivo-preventivo, pois objetiva estimular os empregadores a investirem e cumprirem as normas de segurança e medicina do trabalho.

Nessa perspectiva, Arianna Aparecida Caldeira analisa a ação regressiva como um instrumento de prevenção de dano à saúde física e psicológica do trabalhador, visando buscar o equilíbrio e a salubridade do meio ambiente de trabalho, e de

¹⁴⁰ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Seguridade Social: Assistencialismo X Contributividade. **Revista da AGU**, Brasília, v.12, n.37, p. 184, jul/set. 2013.

¹⁴¹ MASCARENHAS, Robson Silva. A Competência da Justiça do Trabalho e a Importância Social do 'SAT'. **Revista da AGU**, Brasília, v.10, n.30, p. 311, out./dez. 2011.

¹⁴² PEREIRA JÚNIOR, José Aldízio. Apontamentos sobre a ação regressiva de acidente de trabalho. **Revista Síntese Direito Previdenciário**. Porto Alegre, v. 10, n. 45, nov./dez. 2011. p. 69-72.

¹⁴³ CAMASSOLA, Morgana. As ações regressivas decorrentes de acidente de trabalho ajuizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS em face dos empregadores. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**. Porto Alegre, v.6, n.34, ago./set. 2016. p. 15.

desestímulo aos acidentes de trabalho, realçando a eficiência das medidas de proteção e o prejuízo dos seus descumprimentos.¹⁴⁴

Da mesma forma, José Aldízio Pereira Júnior ressalta a finalidade educativa da ação regressiva, a qual também tem a função de conscientizar os empregadores a manterem os ambientes de trabalho de forma mais adequada, em conformidade com as regras de segurança e medicina do trabalho, a fim de reduzir as ocorrências de acidente de trabalho.¹⁴⁵

Cirlene Luiza Zimmermann, do mesmo modo, expõe a função pedagógica da ação regressiva, que tem o intuito de educar o empregador para que este evite a prática reiterada de atos ilícitos que possam ensejar acidentes de trabalho.¹⁴⁶

Morgana Camassola¹⁴⁷ igualmente discorre sobre essas funções da ação regressiva acidentária:

Ainda, as ações regressivas também apresentam outros dois objetivos: punir os empregadores negligentes que inobservam as normas de saúde e segurança do trabalho e servir de medida punitivo-pedagógica que incentive a observância das referidas normas protetivas com o intuito de resguardar os trabalhadores de eventos danosos que possam vir a ocorrer.

Ivani Contini Bramante também reconhece as funções preventiva, sancionatória, incentivo-pedagógica e de recomposição. A função preventiva das ações regressivas acidentárias tem o intuito de harmonizar a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho com a livre iniciativa, o direito de propriedade dos meios de produção e a função social da empresa. A função-sanção demonstra-se pelo descumprimento das regras de segurança e medicina do trabalho. A função incentivo-pedagógica tem o condão de incentivar as empresas a adotarem as normas para reduzirem os riscos de acidentes ante a possibilidade de arcarem com os prejuízos perante o Instituto Nacional

¹⁴⁴ CALDEIRA, Arianna Aparecida. **Ações regressivas acidentárias como meio pedagógico e preventivo de tutela ao trabalhador**. Cadernos de Iniciação Científica [Da] Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, São Bernardo do Campo, n.11, p. 26, jul. 2014.

¹⁴⁵ PEREIRA JUNIOR, José Aldízio. Apontamentos sobre a ação regressiva de acidente de trabalho. **Revista Síntese Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 10, n. 45, p. 69-72, nov./dez. 2011.

¹⁴⁶ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. A condenação em sede de ação regressiva previdenciária ao ressarcimento de benefícios futuros de espécies distintas não viola o princípio da sentença certa. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v.4, n.20, p. 86, abr./mar. 2014.

¹⁴⁷ CAMASSOLA, Morgana. As ações regressivas decorrentes de acidente de trabalho ajuizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS em face dos empregadores. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v.6, n.34, p. 15, ago./set. 2016.

do Seguro Social. A função-recomposição visa a restituir os valores ao fundo social da Previdência.¹⁴⁸

Nessa seara, Ivani Contini Bramante¹⁴⁹ aduz que os fundamentos da ação regressiva acidentária são a responsabilidade preventiva e a ressarcitório-repressiva pelos danos causados, por culpa do empregador, por acidente de trabalho, na medida em que:

(...) o legislador, de um lado, protege, de imediato, o trabalhador acidentado mediante as prestações previdenciárias e não o deixa dependente da atuação do empregador (tal qual antigamente), mas, de outro, possibilitou ao Estado reaver o montante gasto em virtude de acidente do trabalho causado, total ou em parte, por ação negligente do empregador ou de outros agentes.

Nessa mesma lógica entende também Maria Auxiliadora Castro e Camargo, que afirma que a maior importância das ações regressivas não é o ressarcimento dos valores pelo Instituto Nacional do Seguro Social, mas sim o seu efeito punitivo-pedagógico que propicia um maior cumprimento das normas de segurança e saúde do trabalho, privilegiando a prevenção.¹⁵⁰

Nesse sentido, Júlio César de Oliveira¹⁵¹ sustenta que a ação regressiva acidentária possui o viés ressarcitório-punitivo – pois visa ao ressarcimento dos valores pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (nos casos em que os acidentes poderiam ter sido evitados se medidas preventivas tivessem sido cumpridas pelo empregador) e a compelir as empresas a priorizarem a segurança de seus empregados – e o viés educativo-preventivo, visto que objetiva proteger o trabalhador contra os acidentes do trabalho através do estímulo ao cumprimento às normas de segurança e medicina do trabalho.

¹⁴⁸ BRAMANTE, Ivani Contini. Fundamentos da ação regressiva acidentária. **Revista Síntese Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 10, n. 45, p. 18, nov./dez. 2011.

¹⁴⁹ BRAMANTE, Ivani Contini. Fundamentos da ação regressiva acidentária. **Revista Síntese Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 10, n. 45, p. 20, nov./dez. 2011.

¹⁵⁰ CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. A ação regressiva acidentária do INSS, sua natureza jurídica e os Tribunais. **Revista da AGU**, Brasília, v.9, n.34, p. 280-281, out./dez. 2012.

¹⁵¹ OLIVEIRA, Júlio César de. **Ação Regressiva proposta pelo Instituto Nacional do Seguro Social face às empresas**: instrumento de prevenção de acidentes do trabalho. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 100.

4.2. A AÇÃO REGRESSIVA ACIDENTÁRIA COMO DUPLA PUNIÇÃO AO EMPREGADOR

As ações regressivas ajuizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social em face do empregador que agiu de forma negligente ao descumprir as regras de segurança e medicina do trabalho, provocando total ou parcialmente o acidente de trabalho, revelam a existência de uma dupla punição (*bis in idem*), na medida em que o empregador paga o seguro de acidente do trabalho para cobrir os riscos de acidentes ocasionados na sua atividade econômica, mas sofre novamente a descapitalização ao ter que ressarcir os valores dos benefícios ao Instituto Nacional do Seguro Social.

O seguro de acidentes do trabalho é a fonte de custeio, a cargo do empregador, das “prestações correspondentes às eventuais reparações” a serem pagas ao empregado acidentado, conforme destaca Wladimir Novaes Martinez¹⁵². Nessa perspectiva, não há lógica no pagamento do valor dos benefícios repetidamente, através da ação regressiva, havendo evidente cobrança dúplice do empregador, que paga o seguro de acidente e o valor objeto de ressarcimento ao Instituto Nacional do Seguro Social devido ao mesmo fato gerador. O autor complementa que esse ressarcimento representa, na verdade, a substituição pelo empregador da função do Instituto Nacional do Seguro Social de pagar os benefícios devidos. Em suas palavras:

Obrigados os empregadores a reparar o INSS quando está compulsoriamente submetido a um contrato de seguro acidentário com a autarquia, depois de ter contribuído para isso, significa de fato substituir o papel da autarquia federal, pagando benefícios devidos (...).

Wladimir Novaes Martinez argumenta que esse pagamento pretendido é uma dúplice exigência que se apresenta claramente como *bis in idem*, pois é dever do Instituto Nacional do Seguro Social prestar ao empregado acidentado os benefícios de que necessita, cujo financiamento provém do seguro de acidentes do trabalho, pago pelo empregador.¹⁵³

Nesse sentido, Wladimir Novaes Martinez¹⁵⁴ continua sustentando a incompatibilidade do pagamento, pelo empregador, do seguro de acidente do trabalho

¹⁵² MARTINEZ, Wladimir Novaes. Ação regressiva do INSS contra as empresas que causaram acidentes do trabalho. **Revista LTr: Legislação do Trabalho**, São Paulo, v.75, n.2, p. 142, fev. 2011.

¹⁵³ MARTINEZ, Wladimir Novaes. Ação regressiva do INSS contra as empresas que causaram acidentes do trabalho. **Revista LTr: Legislação do Trabalho**, São Paulo, v.75, n.2, p. 147, fev. 2011.

¹⁵⁴ MARTINEZ, Wladimir Novaes. Ação regressiva do INSS contra as empresas que causaram acidentes do trabalho. **Revista LTr: Legislação do Trabalho**, São Paulo, v.75, n.2, p. 143, fev. 2011.

ao mesmo tempo em que é chamado a ressarcir o Instituto Nacional do Seguro Social pelas prestações por este pagas:

Não é fácil antever compatibilidade entre esse ônus da empresa social construído sob a forma de previdência social e o dever das empresas que contribuíram para que o INSS arcasse com tais deveres, que elas devessem novamente contribuir; na verdade, desembolsar benefícios, que é atribuição original da autarquia federal. Realmente, constata-se inesperada duplicidade de responsabilidade defluentes do mesmo acontecimento gerador.

Carlos Roberto Faleiros Diniz e Helder Ribeiro Machado¹⁵⁵ acompanham esse entendimento, apontando a inconstitucionalidade de o empregador contribuir para o seguro de acidentes do trabalho e, posteriormente, ser cobrado, em sede de ação regressiva, por risco coberto pelo seguro que custeou:

(...) há uma inconstitucionalidade que se dá pelo fato de já ter havido uma contribuição regular por parte do empregador, pois, no caso da ocorrência de sinistro, o empregador estaria isento de pagamento posterior a seu empregado vitimado, uma vez que tal contribuição já teria sido feita ao INSS previamente e continuará sendo enquanto o empregador estiver ativo e for considerado contribuinte obrigatório da previdência.

Carlos Roberto Faleiros Diniz e Helder Ribeiro Machado¹⁵⁶ seguem suas reflexões sobre o tema e concluem que a “ação de regresso proposta pelo INSS beira uma situação abusiva, pois se contrariam todas as características inerentes ao seguro social e à própria tradição no direito previdenciário”. Segundo esses autores, não há sentido em realizar regularmente as contribuições para o seguro de acidentes do trabalho ao Instituto Nacional do Seguro Social se, posteriormente, o empregador não será isento.

De outra banda, Mauricio Pallotta Rodrigues¹⁵⁷ argumenta que não cabe falar em ação de regresso quando se há o conhecimento prévio da conduta histórica do empregador, a qual influencia no fator acidentário de prevenção a ser aplicado sobre a alíquota do seguro de acidente do trabalho, a fim de fixá-lo de acordo com as características e sinistralidades da empresa. Isso porque, nesse contexto, o

¹⁵⁵ DINIZ, Carlos Roberto Faleiros; MACHADO, Helder Ribeiro. Direito de regresso do INSS contra causadores de danos. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**. Porto Alegre, v. 4, n. 24, dez. 2014/ jan. 2015. p. 15-16.

¹⁵⁶ DINIZ, Carlos Roberto Faleiros; MACHADO, Helder Ribeiro. Direito de regresso do INSS contra causadores de danos. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 4, n. 24, p. 16, dez. 2014/ jan. 2015.

¹⁵⁷ RODRIGUES, Mauricio Pallotta. Ação regressiva do INSS e o SAT/FAP. **Jornal Valor Econômico: Legislação & Tributos**, São Paulo: 3,4 e 5 de novembro de 2018.

empregador é punido com o aumento da alíquota e com a devolução dos valores ao Instituto Nacional do Seguro Social. Nas palavras do referido autor:

Assim, a aplicação do SAT dentro do panorama do “malus”, ou seja, com o FAP aumentando o valor da contribuição em razão da conduta da empresa em não cuidar de seus empregados, cumulativamente com a possibilidade de ação de regresso por parte do INSS configura na prática verdadeiro *bis in idem*, na medida em que o empregador seria punido com a majoração de sua alíquota sobre a folha e também com a devolução dos valores pagos pela Previdência Social a título de benefício, ambas situações decorrentes de um mesmo fato (acidente do trabalho com culpa do empregador) e com o mesmo objetivo (recomposição do erário).

Ademais, diante da incompatibilidade da cumulação dos dois regimes previstos no art. 7º, XXVIII, da Constituição Federal, e da solução apresentada pela inserção da indenização no seguro de acidentes do trabalho, entende-se que o seguro de acidentes do trabalho pago exclusivamente pelo empregador compreende todas as prestações devidas ao empregado acidentado. Dessa forma, não há como sustentar a validade desse ressarcimento ao Instituto Nacional do Seguro Social, visto que este tem o dever de pagar as prestações ao segurado, cujo custeio já foi pago (e segue sendo pago) pelo empregador quando do pagamento do seguro de acidentes do trabalho ao referido Instituto.

Não se ignora que a jurisprudência brasileira já consolidou a constitucionalidade da ação regressiva, afastando a noção de *bis in idem* ao sustentar que o ato da empresa contribuir para o seguro de acidente do trabalho não exclui a sua responsabilidade de ressarcir o Instituto Nacional do Seguro Social, quando verificada a culpa do empregador, devido à natureza tributária e compulsória do seguro.

Contudo, como já tratado no presente estudo, entende-se que o seguro de acidente do trabalho tem natureza indenizatória, o que permite concluir ser incompatível o referido pagamento dúplice (o seguro de acidentes do trabalho e o ressarcimento perante o Instituto Nacional do Seguro Social).

5. APONTAMENTOS CONCLUSIVOS

O estudo sobre as ações regressivas acidentárias é complexo, pois pressupõe uma análise conjunta da evolução da seguridade social e da responsabilidade civil no que tange aos acidentes de trabalho, assim como um exame aprofundado do seguro de acidentes do trabalho.

A seguridade social e a responsabilidade civil têm uma relação inversamente proporcional de aplicação, pois o crescimento do sistema de seguridade social reduz o espaço e a importância da responsabilidade civil e vice-versa.

Conforme demonstrado neste trabalho, a passagem da responsabilidade subjetiva para a objetiva, que foi sendo aperfeiçoada por diversas teorias, permitiu o desenvolvimento do regime especial de acidentes do trabalho. A partir disso, o direito comum do Código Civil passou a ser aplicado de forma residual para as questões que envolvessem os acidentes do trabalho e a sua reparação.

Quando a Constituição Federal de 1988 recepcionou o regime especial de acidentes do trabalho em seu art. 7º, XXVIII, entretanto, instalou-se uma grande discussão em torno desse dispositivo, promovendo interpretações equivocadas que resultaram na ab-rogação do regime especial de acidentes do trabalho, no retorno da responsabilidade subjetiva do empregador e na cumulação desses dois regimes jurídicos. Assim, ao mesmo tempo em que o art. 7º, XXVIII, da Constituição Federal, reconheceu o seguro contra acidentes de trabalho como um direito fundamental do trabalhador a cargo do empregador, a interpretação doutrinária reconheceu a aplicação do direito comum.

Nesse contexto, surge a problemática da coincidência de regimes e cumulação de indenizações, pois, apesar de a doutrina e de a jurisprudência terem ab-rogado o seguro contra acidentes de trabalho frente à indenização do direito comum, aquele continua sendo utilizado. Essa cumulação, todavia, não possui coerência quando analisada sob a ótica do objetivo da criação do regime especial de acidentes do trabalho, concebido para substituir o direito comum da responsabilidade civil, a fim de garantir a reparação do dano.

O que se propõe, neste trabalho, para solucionar tal contradição, é a inserção da indenização a que o empregador está obrigado em caso de culpa no seguro de

acidentes do trabalho, como um elemento do risco na cobertura do seguro contra acidentes do trabalho. Tal sugestão considera a natureza jurídica indenizatória do seguro de acidentes do trabalho, o que se sabe ser uma corrente minoritária na doutrina jurídica brasileira.

A natureza jurídica indenizatória do seguro de acidentes do trabalho também permite concluir pela ilegalidade das ações regressivas acidentárias ajuizadas em face dos empregadores. A cobrança dúplice do seguro de acidentes do trabalho e do ressarcimento perante o Instituto Nacional do Seguro Social mostra-se evidente *bis in idem*, na medida em que o empregador paga o seguro de acidentes do trabalho para a cobertura dos riscos presentes durante a execução da sua atividade econômica, porém, posteriormente, é obrigado a ressarcir o Instituto Nacional do Seguro Social pelos riscos cobertos pelo seguro que custeou.

Não se desconhece que este trabalho vai de encontro à posição da doutrina majoritária brasileira. Porém, diante dessa divergência existente, cabe à doutrina minoritária a construção de um entendimento mais consolidado e a propagação de seus fundamentos, através de trabalhos como este, a fim de despertar o interesse de estudiosos para o fortalecimento deste pensamento.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIBRANDI, Giuseppe. **Infortunati sul lavoro e malattie professionali**. Undicesima edizione aggiornata. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2002.

BRAMANTE, Ivani Contini. Fundamentos da ação regressiva acidentária. **Revista Síntese Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 10, n. 45, p. 9-49, nov./dez. 2011.

BRASIL. Código Criminal, 1830. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm>

_____. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, 1916. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>

_____. **Decreto nº 22.872**, 1933. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22872-29-junho-1933-503513-publicacaooriginal-1-pe.html>>

_____. **Decreto nº 24.637**, 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24637-10-julho-1934-505781-publicacaooriginal-1-pe.html>>

_____. **Decreto nº 7.036**, 1944. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7036-10-novembro-1944-389493-publicacaooriginal-1-pe.html>>

_____. Lei nº 1.985, 1953. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/1950-1969/L1985.htm>

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, 1967. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>

_____. Emenda Constitucional nº 1, 1969. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

_____. Lei nº 8.212, 1991. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm>

_____. Lei nº 8.213, 1991. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm>

_____. Código de Processo Civil, 2015. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Súmulas. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf>

CALDEIRA, Arianna Aparecida. **Ações regressivas acidentárias como meio pedagógico e preventivo de tutela ao trabalhador**. Cadernos de Iniciação Científica [Da] Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, São Bernardo do Campo, n.11, p. 17-29, jul. 2014.

CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. A ação regressiva acidentária do INSS, sua natureza jurídica e os Tribunais. **Revista da AGU**, Brasília, v.9, n.34, p. 275-301, out./dez. 2012.

CAMASSOLA, Morgana. As ações regressivas decorrentes de acidente de trabalho ajuizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS em face dos empregadores. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v.6, n.34, p. 5-31, ago./set. 2016.

CAVALIERI FILHO, Sergio. Responsabilidade Civil Constitucional. **Revista Forense**. v. 348, p. 200, 1999.

CARDOSO, Alessandro Mendes; RODRIGUES, Raphael Silva. Da ilegal utilização da ação regressiva previdenciária como nova fonte de custeio. **Revista Fórum de Direito Tributário: RFDT**, Belo Horizonte, v. 8, n. 48, p. 83-96, nov./dez. 2010.

DINIZ, Carlos Roberto Faleiros; MACHADO, Helder Ribeiro. Direito de Regresso do INSS contra Causadores de Danos. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v.4, n.24, p. 5-24, dez. 2014/jan. 2015.

FRANÇA. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm> Acesso em: 02/11/2018.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>> Acesso em: 02/11/2018.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Ação regressiva do INSS contra as empresas que causaram acidentes do trabalho. **Revista LTr: Legislação do Trabalho**, São Paulo, v.75, n.2, p. 141-147, fev. 2011.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 577 p.

MARTINS, Sergio Pinto. **Fundamentos de direito da seguridade social**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 165p.

MASCARENHAS, Robson Silva. A Competência da Justiça do Trabalho e a Importância Social do 'SAT'. **Revista da AGU**, Brasília, v.10, n.30, p. 295-327, out./dez. 2011.

MÉXICO. **Constituição do México**, 1917. Disponível em: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>> Acesso em: 02/11/2018.

MORAES, Evaristo de. **Os Accidentes no Trabalho e a sua reparação**. São Paulo: LTr, 2009. (edição fac-similada do original de 1919).

OLIVEIRA, Júlio César de. **Ação Regressiva proposta pelo Instituto Nacional do Seguro Social face às empresas**: instrumento de prevenção de acidentes do trabalho. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. 128 p.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional**. 7. Ed. São Paulo: LTr, 2013.

PEIXOTO, Edison Araújo. Contribuição parafiscal de seguridade social - adicional de seguro de acidente do trabalho (SAT) - natureza tributária - observância do 'nexo etiológico entre o dano em potencial e atividade laboral', para o correto e perfeito enquadramento da 'empresa' (SIC) no correspondente grau de risco (leve, médio ou grave) - relação de pertinência - autonomia e independência jurídica dos estabelecimentos - proporcionalidade da exigência tributária com o potencial de risco. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, v.18, n.70, p. 240-256, out. 1995.

PEREIRA JÚNIOR, José Aldízio. Apontamentos sobre a ação regressiva de acidente de trabalho. **Revista Síntese Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 10, n. 45, p. 68-77, nov./dez. 2011.

PULINO, Daniel. Acidente de trabalho: Ação regressiva contra as empresas negligentes quanto à segurança e à higiene do trabalho. **Revista da Procuradoria Geral do INSS**, Brasília, v.3, n.1, p.64-81, 1996.

ROCHA, Marco Aurélio de Oliveira. Da constitucionalidade do SAT (seguro acidente do trabalho). **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo: Revista dos Tribunais, v.33, p.129-139, 2000.

RODRIGUES, Mauricio Pallotta. Ação regressiva do INSS e o SAT/FAP. **Jornal Valor Econômico: Legislação & Tributos**. São Paulo: 3,4 e 5 de novembro de 2018.

SAAD, Teresinha Lorena Pohlmann. Previdência Social como instrumento de prevenção dos riscos do trabalho, **RPS**, n. 190.

SANTOS, Marisa Ferreira. **Direito Previdenciário Esquematizado**. Coord. Pedro Lenza. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016. E-book.

SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos. **Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil**: elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015.

SOUZA, Ricardo Conceição. A natureza jurídica da contribuição ao complemento do financiamento do seguro de acidentes do trabalho (sat) e sua manifesta inconstitucionalidade nos moldes como está sendo exigida. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo: Malheiros, v. 72, p.163-167, 1996.

VIANNA, Claudia Salles Vilela. **Previdência Social**: Custeio e Benefícios. São Paulo: LTr, 2005.

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Seguridade Social: Assistencialismo X Contributividade. **Revista da AGU**, Brasília, v.12, n.37, p. 161-193, jul/set. 2013.

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. A condenação em sede de ação regressiva previdenciária ao ressarcimento de benefícios futuros de espécies distintas não viola o princípio da sentença certa. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v.4, n.20, p. 82-99, abr./mar. 2014.

ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. **A ação regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente do trabalho**. 2ª. Ed. São Paulo: LTr, 2015.