

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Curso de Mestrado em Administração Pública

ANÍBAL CÉSAR RESENDE NETTO ARMANDO

**O PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO PARA A  
INSTAURAÇÃO DE AÇÕES REGRESSIVAS PELA ADVOCACIA-GERAL DA  
UNIÃO:  
análise dos principais aspectos facilitadores e dificultadores**

Belo Horizonte

2016

ANÍBAL CÉSAR RESENDE NETTO ARMANDO

**O PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO PARA A  
INSTAURAÇÃO DE AÇÕES REGRESSIVAS PELA ADVOCACIA-GERAL DA  
UNIÃO:  
análise dos principais aspectos facilitadores e dificultadores**

Dissertação de mestrado apresentada à  
Fundação João Pinheiro, como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre em  
Administração Pública

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Simone Cristina Dufloth

Belo Horizonte

2016

A727p Armando, Aníbal César Resende Netto.  
O processo de investigação de acidentes de trabalho para a instauração de ações regressivas pela advocacia-geral da união: análise dos principais aspectos facilitadores e dificultadores / Aníbal César Resende Netto Armando. -- 2016.  
108 p. : il.

Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública)  
– Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador(a): Simone Cristina Dufloth  
Referência: 103-108

1. Acidentes de trabalho. 2. Inspeção do trabalho. 3. Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST. 4. Previdência Social. I. Dufloth, Simone Cristina. II. Título.

CDU 331.823(81)

ANÍBAL CÉSAR RESENDE NETTO ARMANDO

**O PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO PARA A  
INSTAURAÇÃO DE AÇÕES REGRESSIVAS PELA ADVOCACIA-GERAL DA  
UNIÃO:**

**análise dos principais aspectos facilitadores e dificultadores**

Dissertação de mestrado apresentada à  
Fundação João Pinheiro, como requisito parcial  
para obtenção do título de Mestre em  
Administração Pública

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Simone Cristina Dufloth – Orientadora (Fundação João Pinheiro)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto (Fundação João Pinheiro)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Celeste Reis Lobo Vasconcelos (Fundação Pedro Leopoldo)

Belo Horizonte, 30 de março de 2016

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por me conceder mais esta graça;

À Professora Simone Cristina Dufloth, por me orientar com tanta generosidade e competência;

Ao amigo Rodrigo de Souza Nogueira, por me apresentar e incentivar a cursar o Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro;

Aos colegas de turma, na pessoa do amigo Pedro Vasques Soares, que tornaram este caminho mais alegre;

Ao meu pai, *in memoriam*, pelo seu exemplo de esforço e dedicação aos estudos;

A minha mãe, por me ensinar a ter disciplina desde cedo;

A minha esposa, Letícia, pelo amor e apoio em todos os momentos;

Aos meus filhos, Gabriela e Leonardo, por encherem a minha vida de felicidade e amor; *papai ama vocês mais que o infinitão*;

A minha irmã Elke, sempre ao meu lado.

## RESUMO

Este estudo trata das ações regressivas acidentárias, nas quais reste configurada a culpa do empregador, nos casos de concessão de prestações previdenciárias oriundas de acidente do trabalho. Neste contexto, este trabalho teve por objetivo estudar os principais fatores que influenciam positiva ou negativamente o processo de investigação e análise de acidentes de trabalho para a instauração de ações regressivas pela Advocacia-Geral da União, no papel de representante judicial do Instituto Nacional do Seguro Social. A metodologia para o desenvolvimento do trabalho envolveu pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Buscaram-se informações sobre ações regressivas, acidentes de trabalho, previdência social, Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, bem como registros referentes a acidentes do trabalho, benefícios acidentários, ações regressivas e atividades de fiscalização, além das percepções de servidores sobre a questão analisada. Observou-se, como fator de influência positivo, o cuidado na elaboração do laudo produzido pelos Auditores Fiscais do Trabalho e, como fator de influência negativo, a falta de condições e estrutura dos órgãos de fiscalização do trabalho no Brasil.

Palavras-chave: Ação regressiva acidentária. Acidentes do trabalho. Fiscalização do trabalho. Previdência Social. Política nacional de segurança e saúde no trabalho.

## **ABSTRACT**

The purpose of the study is to analyze the regressive actions related accidents in cases of granting social security benefits for workplace accidents in which the employer is to blame for the misfortune. In this context, this study was aimed to analyze the main factors that influence positively or negatively the process of investigation and analysis of accidents for the introduction of regressive actions by Attorney General of the Union, in the role of legal representative of the National Institute of Social Security. The methodology for the development of the present work involves bibliographical, documental and field research. It has information about the regressive actions, work accidents, social security, National Security Policy and Health at Work, as well as records related to workplace accidents, accident benefits, regressive actions and inspection activities, in addition to public workers' perceptions about the analyzed issue. As a result, the positive influence factor was the preparation of the report produced by the Fiscal Auditors of Labor and as the negative influence factor was the lack of conditions and structure of workplace supervision organs in Brazil.

Keywords: Regressive actions related accidents. Workplace accidents. Workplace supervision. Social security. National security policy and health in workplace.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução - Acidentes de Trabalho – 2005-2013 .....	16
Gráfico 2 – Acidentes de Trabalho no Brasil por Idade – Quantidade de Acidentes .	18
Gráfico 3 – Acidentes de Trabalho por Motivo - 2013 .....	24
Gráfico 4 – Quantidade de ações regressivas ajuizadas por Região .....	82
Gráfico 5 – Ações Regressivas ajuizadas por Região – Valores. Expectativa de Ressarcimento (em R\$) .....	82

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Acidentes de Trabalho por Região - 2013.....	17
Tabela 2 – Acidentes de Trabalho no Brasil por Idade - 2013.....	18
Tabela 3 – Acidentes de Trabalho por Motivo - 2013.....	23
Tabela 4 – Quantidade de Benefícios Acidentários Concedidos pelo INSS – por ano – 2010/2015 .....	39
Tabela 6 – Quantidade de de Benefícios Acidentários Mantidos pelo INSS no período de 2010/2015 .....	40
Tabela 7 – Valores (em Reais) de Benefícios Acidentários Pagos pelo INSS – no período de 2010/2015 .....	40
Tabela 8 – Ações Regressivas. Histórico Total – 1994-2015.....	79
Tabela 9 – Ações Regressivas. Histórico por Região (em R\$).....	81
Tabela 10 – Valores recuperados pelas Ações Regressivas no Brasil em 2014 (em R\$) .....	84
Tabela 11 – Valores recuperados pelas Ações Regressivas no Brasil em 2015 (em R\$) .....	84
Tabela 12 – Total de Inspeções Realizadas em Segurança e Saúde no Trabalho – Brasil – Janeiro a Outubro 2015.....	90
Tabela 13 – Total de Inspeções Realizadas em Segurança e Saúde no Trabalho – Brasil – Janeiro a Dezembro 2014 .....	91
Tabela 14 – Total de Inspeções Realizadas em Segurança e Saúde no Trabalho – Brasil – Janeiro a Dezembro 2013 .....	92

## LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
ARA	Ações Regressivas Acidentárias
ART	Artigo
BEPS	Boletim Estatístico da Previdência Social
CAT	Comunicação de Acidente do Trabalho
CID	Classificação Internacional de Doenças
CIPA	Comissão Interna de Prevenção de Acidentes
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CTSST	Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho
DORT	Distúrbios do Sistema Osteomuscular Relacionados ao Trabalho
DSST	Departamento de Segurança e Saúde do Trabalho
FAP	Fator Acidentário de Prevenção
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUNDACENTRO	Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho
GPS	Guia da Previdência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
MAT	Meio Ambiente do Trabalho
MPT	Ministério Público do Trabalho
MPU	Ministério Público da União
MS	Ministério da Saúde
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
NAP	Núcleo de Ações Prioritárias
NEARP	Núcleo de Estudos de Ações Regressivas Previdenciárias
NR	Normas Regulamentadoras
NTEP	Nexo Técnico Epidemiológico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PFE	Procuradoria Federal Especializada
PGF	Procuradoria-Geral Federal
PIP	Procedimento de Instrução Prévia
PLANSAT	Plano Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho
PNSST	Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho

RGPS	Regime Geral de Previdência Social
PRF	Procuradoria Regional Federal
SAT	Seguro de Acidente do Trabalho
SESMT	Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho
SRTE	Superintendência Regional do Trabalho e Emprego
SST	Segurança e Saúde no Trabalho
SUIBE	Sistema Único de Informações de Benefícios
SUS	Sistema Único de Saúde
TST	Tribunal Superior do Trabalho

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 ACIDENTES DO TRABALHO E CONSEQUÊNCIAS .....</b>	<b>13</b>
2.1. Meio Ambiente do Trabalho: Direito Fundamental do Trabalhador.....	13
2.2 Acidentes do Trabalho - Nexo Técnico Epidemiológico e Seguro de Acidente do Trabalho .....	16
2.2 Previdência Social.....	26
2.1.1 <i>Conceito de Previdência Social</i> .....	27
2.1.2 <i>Antecedentes históricos da proteção acidentária</i> .....	30
2.4 Prestações Previdenciárias.....	34
<b>3 REDUÇÃO DOS ACIDENTES DO TRABALHO E APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES: PRINCIPAIS MEDIDAS E ATORES ENVOLVIDOS.</b>	<b>43</b>
3.1 Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST .....	44
3.2 Principais atores responsáveis pela redução dos acidentes do trabalho e apuração de responsabilidades .....	47
3.2.1 <i>Ministério do Trabalho e Previdência Social. Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho, Ministério da Saúde</i> .....	47
3.2.2 <i>Advocacia-Geral da União (AGU)</i> .....	54
3.2.3 <i>Ministério Público do Trabalho</i> .....	56
3.2.4 <i>Organização Internacional do Trabalho (OIT)</i> .....	57
3.2.5 <i>Sindicatos</i> .....	57
3.2.6 <i>Empregador</i> .....	59
3.2.7 <i>Trabalhador</i> .....	59
<b>4 AÇÃO REGRESSIVA COMO MEDIDA DE RECOMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM RAZÃO DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS E COMO INSTRUMENTO DA PNSST.....</b>	<b>61</b>
<b>5 METODOLOGIA .....</b>	<b>76</b>
<b>6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA .....</b>	<b>78</b>
6.1 Evolução e importância das ações regressivas no Brasil.....	78
6.2 Procedimento de Instrução Prévia (PIP) .....	85
6.3 Estrutura, papéis e atribuições dos principais órgãos envolvidos no ajuizamento de ações regressivas: MTPS e AGU.....	88
6.4 Principais fatores facilitadores e/ou dificultadores processo de investigação e análise de acidentes de trabalho para instauração de ações regressivas pelo poder público.....	93
6.4.1 <i>Fatores facilitadores na percepção dos entrevistados</i> .....	93
6.4.2 <i>Fatores dificultadores na percepção dos entrevistados</i> .....	94
6.5 Principais desafios e sugestões na percepção dos entrevistados .....	95
<b>7 CONCLUSÃO .....</b>	<b>97</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>103</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Com o objetivo de assegurar o bem-estar e a justiça social, a Previdência Social, através de um sistema de seguro social obrigatório, instituído e gerido pelo Estado, presta amparo aos trabalhadores quando estes se veem incapacitados para o trabalho, de forma temporária ou permanente. Os acidentes do trabalho, decorrentes de infortúnios que atingem o trabalhador em serviço e que geram alguma espécie de incapacidade, são contingências merecedoras da proteção social. Uma vez ocorrido o acidente do trabalho, a Previdência Social, fundada no princípio da solidariedade social, na responsabilidade de caráter objetivo, na qual não se discute culpa, e na teoria do risco social, pela qual a sociedade é responsável pela manutenção dos indivíduos, concede aos segurados acidentados prestações previdenciárias. Assim, visa assegurar o sustento do trabalhador vitimado por incapacidade laborativa, mediante o pagamento de prestação previdenciária, oriunda de recursos obtidos da cotização coletiva para o custeio desses benefícios.

O ambiente de trabalho sadio e seguro é direito fundamental do trabalhador. Respeitar e cumprir as normas relativas à saúde e à segurança é dever do empregador. Contudo, há acidentes de trabalho que, comprovadamente, decorrem de condições precárias, nos quais a culpa recai sobre empregador. A responsabilização comprovada do empregador, nesses casos, deve, pois, desonerar o Estado das despesas decorrentes do pagamento da prestação previdenciária. Portanto, configurada a culpa do empregador em um dado acidente do trabalho, a Advocacia-Geral da União (AGU), representando judicialmente o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), deve ingressar com uma ação judicial, denominada Ação Regressiva Acidentária (ARA), com o objetivo imediato de reaver todas as despesas geradas com o pagamento de prestações previdenciárias oriundas de tais acidentes e, assim, ressarcir os cofres públicos.

No ajuizamento da ação regressiva, há uma fase pré-processual que reúne os argumentos para a formação do juízo de convencimento sobre a existência de culpa do empregador no acidente. Nessa fase pré-processual, destaca-se o trabalho desenvolvido pelos órgãos de fiscalização do trabalho a partir da apuração dos fatos e da análise do acidente e das circunstâncias que culminaram no infortúnio para o

trabalhador. Deve-se ressaltar que, dada a importância do tema, foi implantada, a partir de 2008, no Brasil, a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho.

Este trabalho tem por objetivo estudar os principais fatores que influenciam positiva ou negativamente o processo de investigação e análise de acidentes de trabalho para a instauração de ações regressivas pela Advocacia-Geral da União, no papel de representante judicial do Instituto Nacional do Seguro Social. Como objetivos específicos, pretende-se:

- a) Caracterizar o panorama evolutivo dos acidentes do trabalho e benefícios acidentários no Brasil, bem como das ações regressivas, no que se refere aos seus impactos financeiros para os cofres públicos;
- b) Identificar e caracterizar a etapa pré-processual para ajuizamento de ações regressivas e a estrutura geral de funcionamento dos principais órgãos do poder público envolvidos;
- c) Identificar os principais fatores facilitadores e/ou dificultadores do processo de investigação e análise de acidentes de trabalho para instauração de ações regressivas pelo poder público.

Esta dissertação estrutura-se em sete seções, sendo a primeira esta parte introdutória. Na segunda seção são apresentados os argumentos teóricos de fundamentação para o estudo que envolvem conceitos importantes, tais como previdência social, meio ambiente do trabalho, acidentes do trabalho e prestações previdenciárias. A terceira seção discute as ações do poder público voltadas para a redução de acidentes do trabalho e a apuração de responsabilidades. São apresentadas as atribuições da AGU e da Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTPS, além da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST). Na quarta seção, discorre-se especificamente sobre a ação regressiva acidentária, seu conceito, suas finalidades e sua fase pré-processual. A metodologia utilizada para a realização deste estudo é descrita na quinta seção, enquanto, na sexta, procurou-se apresentar e analisar os resultados desta pesquisa, ressaltando-se os fatores facilitadores e dificultadores para a análise do acidente do trabalho, bem como para o ajuizamento da ação regressiva acidentária. As conclusões da pesquisa encontram-se na sétima e última seção.

## **2 ACIDENTES DO TRABALHO E CONSEQUÊNCIAS**

O acidente do trabalho gera uma série de consequências, muitas vezes, irreversíveis. Armando (2016) afirma que o infortúnio laboral acarreta prejuízos em cadeia. O trabalhador vítima de um acidente do trabalho, não raras vezes, tem subtraída a sua capacidade laborativa ou até mesmo a própria vida. O poder público, sob a perspectiva da Previdência Social, também sente as consequências de tais acidentes, ao conceder prestação previdenciária a fim de amparar o trabalhador acidentado. A sociedade em geral, na medida em que participa do custeio da Previdência Social, também é atingida. Por sua vez, para a empresa onde o trabalhador se acidentou, haverá uma série de consequências, como a perda temporária ou permanente daquela mão de obra, podendo vir, até mesmo, a ser responsabilizada pela ocorrência do infortúnio.

### **2.1. Meio Ambiente do Trabalho: Direito Fundamental do Trabalhador**

Os direitos fundamentais podem ser definidos, segundo Cavalcante Filho, como

[...] os direitos considerados básicos para qualquer ser humano, independentemente de condições pessoais específicas. São direitos que compõem um núcleo intangível de direitos dos seres humanos submetidos a uma determinada ordem jurídica. (CAVALCANTE FILHO, 2015, p. 6).

Segundo Moraes (2006), os direitos fundamentais impõem limitações ao poder do Estado sobre o cidadão, através da previsão de direitos e garantias individuais e coletivas que podem ser opostas não somente aos demais cidadãos, mas em relação ao próprio Estado.

Silva ensina que os direitos fundamentais podem ser classificados, com base na Constituição da República Federativa do Brasil, doravante denominada Constituição Federal de 1988 ou Carta Magna, em cinco grupos: direitos individuais (art. 5º), direitos à nacionalidade (art. 12), direitos políticos (arts. 14 a 17), direitos sociais (arts. 6º e 193 e ss.), direitos coletivos (art. 5º) e direitos solidários (arts. 3º e 225). (SILVA, 2015, p. 186).

Segundo o autor, os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, podem ser conceituados como:

[...] prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade. (SILVA, 2015, p. 288-289).

Quanto aos direitos sociais, preveem os arts. 6º e 193 da Carta Magna:

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.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho e, como objetivo, o bem-estar e a justiça sociais. (BRASIL, 1988).

Dentro deste contexto, a saúde do trabalhador, segundo explica Araújo (2010), foi constituída como direito fundamental, dispondo a Constituição Federal de 1988 que:

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

[...]

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

XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa. (BRASIL, 1988).

A preocupação com a saúde e a segurança do trabalhador é tão profunda que a própria Assembleia Nacional Constituinte, ao elaborar a Constituição Federal de 1988, elevou ao nível de garantia fundamental a proteção do trabalhador em face do empregador quanto a acidentes do trabalho, revelando, dessa maneira, a importância do tema em estudo.

Como espécie dos direitos fundamentais, os direitos solidários, também conhecidos como direitos de solidariedade ou fraternidade, incluem, entre outros, o direito ao meio ambiente equilibrado, à qualidade de vida saudável, ao progresso e à paz (MORAES, 2006).

O direito fundamental a um meio ambiente equilibrado está previsto no art. 225 da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

Moraes (2006) afirma que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigação de o Poder Público defender, preservar e garantir a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Zimmermann (2015) afirma que o Meio Ambiente do Trabalho (MAT) é espécie do meio ambiente considerado como um todo. Dessa forma, partindo do conceito de meio ambiente definido pela Lei nº 6.938, de 1981, como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, a autora define meio ambiente do trabalho como:

[...] conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica e psíquica (acréscimo indispensável por envolver relações humanas), que permite, abriga e rege a vida dos trabalhadores, ou seja, a conjunção de todos os fatores que interferem no bem-estar do obreiro. (ZIMMERMANN, 2015, p. 29).

Moraes, citado por Zimmerman, ampliando o conceito de meio ambiente do trabalho, afirma que:

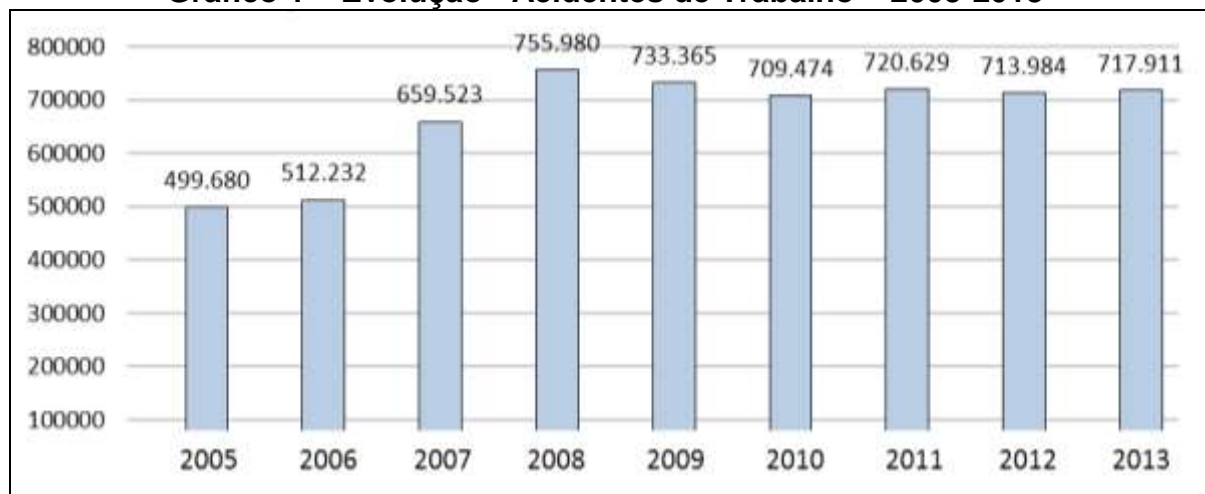
[...] não só o posto de trabalho (local da prestação), mas todos os fatores que interferem no bem-estar do empregado (ambiente físico, onde estão os agentes responsáveis à verificação das condições insalubres e perigosas), e todo o complexo de relações humanas na empresa, a forma de organização do trabalho, sua duração, os ritmos, os turnos, os critérios de remuneração, as possibilidades de progresso etc., servem para caracterizar o meio ambiente do trabalho. (MORAES *apud* ZIMMERMAN, 2015, p. 30-31).

Diante do exposto, percebe-se que o meio ambiente do trabalho constitui direito fundamental, obrigando todos à observância das normas constitucionais e legais que o revestem. Sendo assim, a violação às normas protetivas ao meio ambiente do trabalho, e, por conseguinte, a violação às normas protetivas da saúde do trabalhador acarretam sérias consequências sociais e jurídicas, que serão verificadas neste estudo.

## 2.2 Acidentes do Trabalho - Nexo Técnico Epidemiológico e Seguro de Acidente do Trabalho

Conhecer os conceitos e características do acidente do trabalho é essencial para este estudo. Somente será cabível uma ação regressiva nos casos em que os acidentes sofridos pelos segurados sejam enquadrados como acidentes de trabalho. No Brasil, a ocorrência de tais acidentes é altíssima, o que justifica conhecer seus números. Segundo os dados da Previdência Social, foram registrados no País 499.680 acidentes do trabalho no ano de 2005. Em 2008, tais acidentes ultrapassaram 700 mil ocorrências, e esses números, infelizmente, vêm se mantendo elevados, tendo sido contabilizados 717.911 acidentes do trabalho no Brasil em 2013, conforme demonstrado no Gráfico 1:

**Gráfico 1 – Evolução - Acidentes de Trabalho – 2005-2013**



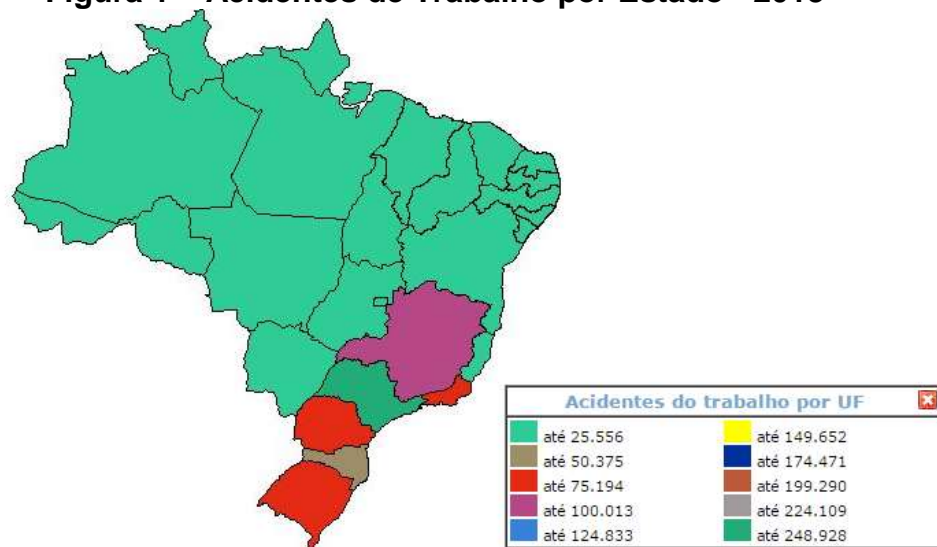
Fonte: (BRASIL, 2013)

A região Sudeste, até mesmo por ser a mais industrializada, é a que mais contabilizou acidentes do trabalho no ano de 2013, com 390.911 infortúnios laborais, seguida da região Sul, com 158.113 acidentes. Apesar de a região Norte ter registrado a menor quantidade contabilizada, foram registrados 31.275 acidentes do trabalho em 2013. A Tabela 1 traz o histórico de ocorrências no referido ano, e a Figura 1 mostra como as ocorrências se distribuem por Estado:

**Tabela 1 – Acidentes de Trabalho por Região - 2013**

Região	Quantidade
BRASIL	717.911
NORTE	31.275
NORDESTE	86.225
SUDESTE	390.911
Minas Gerais	77.252
Espírito Santo	13.695
Rio de Janeiro	51.036
São Paulo	248.928
SUL	158.113
Paraná	52.132
Santa Catarina	46.354
Rio Grande do Sul	59.627
CENTRO-OESTE	51.387

Fonte: (BRASIL, 2013)

**Figura 1 – Acidentes de Trabalho por Estado - 2013**

Fonte: (BRASIL, 2013)

Melhado (2004) chega a comparar esses números a uma verdadeira guerra civil:

[...] suas armas são o amianto, o agrotóxico, a prensa, o cabo de aço esgarçado, o cinto de segurança que não foi fornecido, a máquina sem manutenção. Até o estresse em certas áreas, como nos serviços bancários, já é reconhecido como causa de transtornos mentais identificados por especialistas como doenças do trabalho. Elemento subjetivo do tipo desses crimes: falta de respeito à dignidade humana. (MELHADO, 2004, p. 1).

Outro aspecto trágico dessa “guerra civil” é o fato de a maioria das vítimas ser composta por pessoas jovens, no auge de suas vidas. No ano de 2013, foram 24.401 acidentes entre jovens trabalhadores com até 19 anos de idade, 103.271 acidentes do trabalho entre trabalhadores com idade entre 20 e 24 anos de idade, como demonstra a Tabela 2:

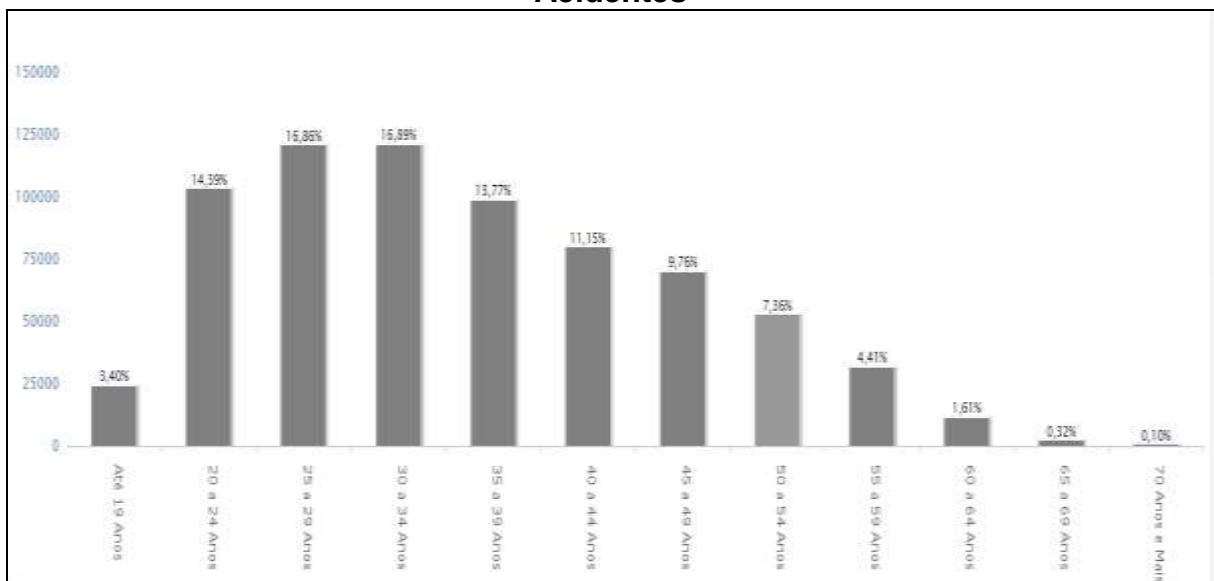
**Tabela 2 – Acidentes de Trabalho no Brasil por Idade - 2013**

Idade	Quantidade
Até 19 anos	24.401
20 a 24 anos	103.271
25 a 29 anos	121.017
30 a 34 anos	121.224
35 a 39 anos	98.837
40 a 44 anos	80.009
45 a 49 anos	70.081
50 a 54 anos	52.810
55 a 59 anos	31.679
60 a 64 anos	11.552
65 a 69 anos	2.285
70 Anos e Mais	683
Ignorada	62
<b>Total</b>	<b>717.911</b>

Fonte: (BRASIL, 2013)

De todos os 717.911 acidentes do trabalho registrados em 2013, mais de 76% envolveram trabalhadores com até 44 anos de idade, como mostra o Gráfico 2:

**Gráfico 2 – Acidentes de Trabalho no Brasil por Idade – Quantidade de Acidentes**



Fonte: (BRASIL, 2013)

Uma vez ocorrido um acidente, é importante para o trabalhador que esse infortúnio seja caracterizado como acidente de trabalho, e não um acidente de qualquer natureza, pois, sendo vítima de um acidente laboral, o trabalhador terá algumas vantagens legais, como o direito ao depósito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), durante o período em que receber benefício da Previdência Social, bem como direito à estabilidade no emprego por, no mínimo, 12 meses após o retorno ao trabalho, conforme prevê o art. 118 da Lei nº 8.213, de 1991, a chamada Lei de Benefícios:

Art. 118. O segurado que sofreu acidente do trabalho tem garantida, pelo prazo mínimo de doze meses, a manutenção do seu contrato de trabalho na empresa, após a cessação do auxílio-doença acidentário, independentemente de percepção de auxílio-acidente. (BRASIL, 1991).

Além dessas vantagens, Delgado (2004, p. 1070) ressalta que o afastamento do trabalho, após o 16º dia, causado por acidente do trabalho ou doença profissional ou ocupacional, acarreta, em benefício do empregado, o cômputo do período de afastamento para fins de indenização. E, nos casos de afastamentos inferiores a seis meses, esses períodos serão calculados para aquisição de férias do empregado.

Passamos a analisar, mesmo que de forma sucinta, os principais aspectos relativos ao acidente de trabalho. Na esfera infraconstitucional, a Lei nº 8.213, de 1991, dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social. A referida lei traz a definição legal do que seja acidente do trabalho, dispondo, em seu art. 19, que:

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. (BRASIL, 1991).

Desse modo, acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa, em se tratando de segurado empregado, avulso e do médico residente (Lei nº 8.138, de 1990), ou a serviço do empregador doméstico ou, ainda, pelo exercício do trabalho do segurado referido no inciso VII do art.11 (segurado especial), provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte, a

perda ou a redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho (ARMANDO, 2008).

Afirma Alencar (2007) que, da definição legal do que seja o acidente do trabalho, podem-se extrair os três requisitos para a sua caracterização, quais sejam: que se trate de evento danoso (infortúnio), com sequelas incapacitantes ou morte (consequencial) e que tenha sido ocasionado durante a prestação do labor (nexo causal).

Acrescenta, ainda, que não basta a simples verificação do infortúnio, é necessária também a ocorrência da efetiva redução da capacidade laborativa e, mais, que o evento danoso tenha se produzido ao tempo do exercício profissional, para caracterização do acidente do trabalho.

Segundo Rocha e Baltazar Júnior (2007), a definição estabelecida pela lei traduz o conceito de acidente do trabalho típico ou próprio ou, ainda, acidente-tipo, que se dá no exercício do trabalho em si. Por outro lado, as doenças ocupacionais são também, por força de lei, consideradas acidentes do trabalho. Por isso, os autores afirmam que as doenças profissionais e do trabalho, previstas no art. 20, diferenciam-se do acidente típico ou próprio por lhes faltar a característica da subaneidade. A lei dispõe ainda sobre os acidentes do trabalho por equiparação, que são aqueles ocorridos nas circunstâncias relacionadas em seu art. 21.

A Lei nº 8.213, de 1991, em seu art. 20, dispõe que a doença profissional é aquela produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante em listagem elaborada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social. O inciso II do referido art. 20 define doença do trabalho como aquela desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e que com ele se relacione diretamente.

Dessa forma, constata-se que as doenças ocupacionais são, por força de lei, consideradas acidentes do trabalho. Castro e Lazzari lembram o conceito oferecido por Stephanes, segundo o qual doenças ocupacionais são as que “resultam de constante exposição a agentes físicos, químicos e biológicos, ou mesmo do uso inadequado dos novos recursos tecnológicos, como os da informática. (CASTRO; LAZZARI, 2012, p. 557).

As doenças ocupacionais subdividem-se em doenças profissionais (tecnopatias) e doenças do trabalho (mesopatias). Consoante ressaltado por Alencar (2007), doença profissional é aquela desencadeada pelo exercício do trabalho

peculiar a determinada atividade. Para a sua caracterização basta a prova da doença incapacitante e do exercício da profissão a ela relacionada. Castro e Lazzari (2012) citam como exemplo de doença profissional a pneumoconiose, verificada habitualmente entre trabalhadores de minas.

A doença do trabalho, por sua vez, é aquela desencadeada ou adquirida em função de condições especiais em que o trabalho é desempenhado e com ele se relaciona diretamente, como explica Alencar (2007). Como exemplo de doença do trabalho, Castro e Lazzari (2012) mostram o caso de um trabalhador de uma casa noturna cujo “som ambiente” supere os limites de tolerância. Ressaltam os autores que essa atividade profissional, em regra, não geraria doença ou perturbação funcional auditiva. Todavia, com a exposição ao agente nocivo “ruído”, o trabalhador poderá desenvolver doença do trabalho. Outro exemplo citado pelos autores refere-se aos “Distúrbios do Sistema Osteomuscular Relacionados ao Trabalho”, que são as lesões por esforços repetitivos, aliadas a condições inadequadas de ergonomia. Para caracterização da doença do trabalho será necessário fazer prova da existência do nexo causal entre a lesão e o trabalho exercido, pois, como dito, o exercício da atividade, por si só, não provocaria a lesão, que acaba sendo induzida pelas más condições de trabalho. Daí a necessidade de se provar o nexo entre a lesão e o trabalho para caracterização da doença do trabalho. (CARDOSO, 2010)

Por outro lado, a legislação previdenciária assevera que não são consideradas como doença do trabalho a doença degenerativa, a inerente a grupo etário, a que não produza incapacidade laborativa, a doença endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho. (BRASIL, 1991)

A Previdência Social deve reconhecer o acidente do trabalho quando restar comprovado que a doença foi desencadeada pelas condições especiais de trabalho a que o segurado esteve submetido, mesmo que a doença não conste na relação prevista no Regulamento da Previdência Social, ou seja, no Decreto nº 3.048/1999, Anexo II. É o que determina o § 2º do art. 20 da Lei nº 8.213, de 1991.

Ainda quanto à caracterização do acidente do trabalho, o art. 21 da Lei de Benefícios elenca situações que são equiparadas ao acidente laboral. Segundo previsto no referido artigo, existem determinadas hipóteses previstas na lei que são consideradas acidentes do trabalho, mesmo sem a presença dos elementos que os

caracterizem como acidentes laborais. Dessa maneira, o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, tenha contribuído diretamente para a incapacidade do trabalhador, será considerado acidente do trabalho para todos os fins legais. Também serão considerados acidentes do trabalho: o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, em consequência de ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho; a ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao trabalho; ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de trabalho; ato de pessoa privada do uso da razão; desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior. Por outro lado, independentemente do local e horário de ocorrência, serão considerados também acidentes do trabalho: a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade; o acidente sofrido na execução de ordem ou na realização de serviço sob autoridade da empresa e na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito; em viagem a serviço da empresa, inclusive com a finalidade de estudo para capacitação e, por fim, no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, independentemente do meio de locomoção utilizado, conhecido também como acidente *in itinere* ou de trajeto.

Em todos os casos, ocorrido o acidente do trabalho, a empresa ou o empregador doméstico deverão fazer a comunicação à Previdência Social, através da emissão da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), sob pena de serem multados. Caso a empresa ou o empregador doméstico não emitam a CAT, o próprio acidentado, seus dependentes, a entidade sindical competente, o médico que o assistiu ou qualquer autoridade pública pode informar o infortúnio à Previdência Social, conforme dispõe o art. 22 da Lei nº 8 213, de 1991:

Art. 22. A empresa ou o empregador doméstico deverão comunicar o acidente do trabalho à Previdência Social até o primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência e, em caso de morte, de imediato, à autoridade competente, sob pena de multa variável entre o limite mínimo e o limite máximo do salário de contribuição, sucessivamente aumentada nas reincidências, aplicada e cobrada pela Previdência Social.

§ 1º Da comunicação a que se refere este artigo receberão cópia fiel o acidentado ou seus dependentes, bem como o sindicato a que corresponda a sua categoria.

§ 2º Na falta de comunicação por parte da empresa, podem formalizá-la o próprio acidentado, seus dependentes, a entidade sindical competente, o

médico que o assistiu ou qualquer autoridade pública, não prevalecendo nestes casos o prazo previsto neste artigo.

§ 3º A comunicação a que se refere o § 2º não exime a empresa de responsabilidade pela falta do cumprimento do disposto neste artigo.

§ 4º Os sindicatos e entidades representativas de classe poderão acompanhar a cobrança, pela Previdência Social, das multas previstas neste artigo. (BRASIL, 1991).

A CAT tem o objetivo de possibilitar o acompanhamento estatístico dos infortúnios, além de orientar as ações preventivas, informando, ainda, o grau de risco da atividade, como esclarecem Rocha e Baltazar Júnior (2007).

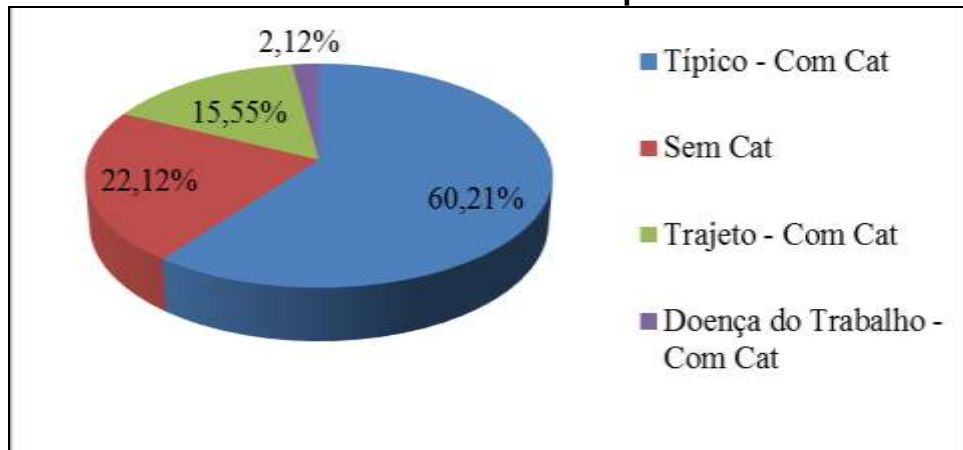
Segundo informações da Previdência Social, em 2013, foram registrados 432.245 acidentes típicos, com emissão de CAT, 158.830 acidentes sem a emissão de CAT, 111.601 acidentes de trajeto e 15.226 doenças do trabalho com emissão de respectivas CATs:

**Tabela 3 – Acidentes de Trabalho por Motivo - 2013**

<b>Motivo/Situação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Percentual</b>
Típico - Com Cat	432.254	60,21%
Sem Cat	158.830	22,12%
Trajeto - Com Cat	111.601	15,55%
Doença do Trabalho - Com Cat	15.226	2,12%
<b>Total</b>	<b>717.911</b>	<b>100,00%</b>

**Fonte: (BRASIL, 2013)**

A Tabela 3 mostra que 60,21% do total de acidentes registrados no referido ano foram acidentes do trabalho típicos, a partir dos quais houve a emissão de CAT, enquanto que, em 22,12% dos acidentes, os responsáveis furtaram-se ao dever legal de emitir a CAT à Previdência Social. O Gráfico 3 detalha esses percentuais:

**Gráfico 3 – Acidentes de Trabalho por Motivo - 2013**

Fonte: (BRASIL, 2013)

Além dessas hipóteses, o art. 21-A da Lei nº 8.213 diz que a perícia médica do INSS poderá considerar caracterizada a natureza acidentária do dano que vitimou o segurado quando constatar a existência do Nexo Técnico Epidemiológico (NTEP):

Art. 21-A. A perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa ou do empregado doméstico e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças (CID), em conformidade com o que dispuser o regulamento. (BRASIL, 1991).

Como dito anteriormente, a existência do nexo causal entre o infortúnio e a atividade laboral é essencial para a caracterização do acidente de trabalho. A existência do nexo deverá ser analisada em cada caso concreto. Entretanto, o referido art. 21-A traz uma exceção a essa regra, ao possibilitar que o nexo causal seja considerado de forma presumida, vinculando a doença que acometeu o trabalhador à atividade por ele exercida, sempre que esta estiver relacionada com o histórico de trabalhadores acometidos de patologia idêntica. O infortúnio será sempre considerado como acidentário quando se verificar nexo técnico epidemiológico entre o ramo de atividade da empresa e a entidade mórbida relacionada com a CID motivadora da incapacidade. Cardoso (2010) lembra o disposto no item 10 da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 316, de 11/08/2006, posteriormente convertida na Lei nº 11.430, de 2006, que incluiu o art. 21-A na Lei de Benefícios:

10. Assim, denomina-se Nexo Técnico Epidemiológico a relação entre Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE e o agrupamento CID-10. É, na verdade, uma medida de associação estatística, que serve como um dos requisitos de causalidade entre um fator (nesse caso, pertencer a um determinado CNAE-classe) e um desfecho de saúde, mediante um agrupamento CID, como diagnóstico clínico. Por meio desse nexos, chega-se à conclusão de que pertencer a um determinado segmento econômico (CNAE-classe) constitui fator de risco para o trabalhador apresentar uma determinada patologia (agrupamento CID-10). (BRASIL, 2006a).

Constatado o nexos técnico epidemiológico, caberá à empresa o ônus de provar que as doenças e os acidentes não foram ocasionados pela atividade desempenhada pelo trabalhador.

Cardoso (2010) afirma que o NTEP foi adotado como mais um instrumento da política de segurança e saúde do trabalhador, com objetivo de combater e prevenir agravos à saúde no trabalho, uma vez que a metodologia permite conhecer as condições e relações entre trabalho e doença, possibilitando a adoção de políticas públicas mais efetivas.

Outro aspecto importante introduzido pelo NTEP, segundo o autor, foi o estímulo para os empregadores promoverem a prevenção dos acidentes em razão da possibilidade de redução das alíquotas de 1%, 2% ou 3% fixadas para o financiamento dos benefícios acidentários, tendo em vista o desempenho da empresa em relação às demais pertencentes ao mesmo ramo de atividade empresarial.

Lembra o referido autor que, após a regulamentação do art. 10 da Lei nº 10.666, de 2003, pelo Decreto nº 6.042/2007, a flexibilização das alíquotas do Seguro de Acidente do Trabalho (SAT) tornou-se possível,

[...] aumentando ou reduzindo em função do desempenho da empresa em relação às demais pertencentes à mesma atividade econômica. Ou seja, impõe maior gravame financeiro ao contribuinte negligente com as medidas preventivas em sua empresa, ao mesmo tempo em que privilegia aquele que prioriza a segurança do ambiente do trabalho e a saúde dos seus trabalhadores. (CARDOSO, 2010, p. 24-25).

No mesmo sentido, Zimmermann (2015) afirma que o Fator Acidentário de Prevenção (FAP), criado pelo art. 10 da referida Lei nº 10.666 (Brasil, 2003), com o objetivo de incentivar a melhoria das condições de trabalho e da saúde do trabalho, pode ser considerado um dos mais importantes mecanismos de prevenção, pois é utilizado para calcular as alíquotas da tarifação individual das empresas ao SAT, as

quais podem ser reduzidas pela metade quando houver investimentos em segurança e saúde no trabalho, como também podem ser até dobradas, quando não houver esse investimento em prevenção de acidentes ou doenças do trabalho. Dessa forma, assevera a autora que essa metodologia de apuração da contribuição ao SAT privilegia as empresas que investem em Segurança e Saúde no Trabalho (SST), ao mesmo tempo em que onera aquelas empresas que não preservam o meio ambiente do trabalho e a saúde do trabalhador. (ZIMMERMANN, 2015, p. 250-251).

Sendo assim, diante de todo o exposto, ocorrendo o acidente do trabalho e preenchidos os requisitos legais, a Previdência Social arcará com as despesas relativas aos pagamentos dos benefícios de pensão por morte, aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente, dependendo de cada caso, além de custear a reabilitação profissional.

Conforme Castro e Lazzari, para a caracterização do acidente do trabalho é irrelevante a existência de culpa, pois o sistema previdenciário brasileiro é balizado na teoria do risco social. Afirmam os referidos autores:

Trata-se da aplicação da teoria do risco social, segundo a qual a sociedade arca com o ônus do indivíduo incapacitado, independentemente de quem causou o infortúnio. Apenas interessa a existência ou inexistência de culpa do empregador para efeitos de responsabilidade civil. (CASTRO; LAZZARI, 2012, p. 556).

Uma vez preenchidos os requisitos legais, a Previdência Social pagará o benefício previdenciário cabível ao caso concreto, sem indagar de quem foi a culpa pelo acidente do trabalho ocorrido. O trabalhador segurado da Previdência Social, vítima de um acidente laboral, tem a proteção social, através do recebimento de um benefício, independentemente da existência de culpa na ocorrência do infortúnio.

## **2.2 Previdência Social**

A Previdência Social é responsável, entre outras coisas, portanto, por amparar socialmente os trabalhadores vítimas de acidentes do trabalho, bem como seus dependentes, nos casos de incapacidade laborativa ou mesmo morte.

### **2.1.1 Conceito de Previdência Social**

A previdência social no Brasil está prevista na Constituição Federal de 1988, no Título VIII, Capítulo II, que trata dos direitos sociais. O conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade nas áreas da saúde, previdência e assistência social formam a seguridade social, como define o art. 194, *in verbis*:

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.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1998)

Por sua vez, o art. 201 disciplina a previdência social, nos seguintes termos:

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:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

[...] (BRASIL, 1998).

Diante da previsão constitucional, Dias e Macedo conceituam a previdência social:

[...] como a técnica de proteção social destinada a debelar as necessidades sociais decorrentes de contingências sociais que reduzem ou eliminam a capacidade de auto-sustento dos trabalhadores e/ou de seus dependentes, instituída e gerida pelo Estado por meio de um sistema de seguro social obrigatório, de caráter legal. (DIAS; MACEDO, 2008, p. 36-37).

Inicialmente, cumpre ressaltar que a previdência social no Brasil possui não apenas um, mas vários regimes previdenciários. Castro e Lazzari (2012) citam como espécies de regimes previdenciários: o Regime dos Militares das Forças Armadas, os Regimes Próprios de Previdência Social, destinados a agentes públicos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios, o Regime Previdenciário Complementar, de caráter facultativo aos agentes públicos, além do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), objeto deste estudo. O RGPS abrange, de forma obrigatória, todos os trabalhadores da iniciativa privada, e sua gestão é realizada pelo INSS.

As contingências que podem atingir os trabalhadores e repercutir em suas vidas profissionais são merecedoras do amparo da previdência social, caracterizando a proteção social. Não só os fatos penosos, como a doença e a morte, são merecedores da proteção previdenciária, mas todos aqueles que afastam o trabalhador de suas atividades profissionais são amparados pela previdência social, como, por exemplo, o nascimento de um filho, amparado pela licença maternidade. (BRASIL, 1991).

O Estado, através de sua Carta Magna, além de garantir os direitos e as liberdades individuais, institui um sistema de seguro social obrigatório a fim de assegurar o bem-estar e a justiça sociais (DIAS; MACEDO, 2008). Para tanto, o sistema exige também a participação direta do protegido, através do pagamento de contribuições. A proteção estatal sem o pagamento de contribuições não tem, por isto, natureza previdenciária. Portanto, a previdência social tem o caráter contributivo, no qual o trabalhador necessariamente deverá verter contribuições para fazer jus à proteção previdenciária. O pagamento de contribuições se dá por força de lei e, por isto, é obrigatório para o trabalhador, que, uma vez desempenhada a atividade laboral, fica compulsoriamente obrigado a pagar as contribuições, como também fica obrigatoriamente vinculado à previdência social.

O caráter contributivo da previdência social é traço distintivo desta com as demais componentes da Seguridade Social: a saúde e a assistência social. A saúde é direito constitucionalmente assegurado a todos, independentemente do pagamento de contribuições, devendo o Estado prover as condições indispensáveis

ao seu pleno exercício. Entretanto, o dever do Estado não exclui o da sociedade. (BRASIL, 1988).

Da mesma maneira, o acesso à assistência social prescinde de contribuição à Seguridade Social, para efeito de fruição, sendo destinada a quem dela necessitar, conforme prevê o art. 203 da Constituição Federal de 1988 (ALENCAR, 2007).

Nesse sentido, Dias e Macedo (2008) afirmam que

[...] a seguridade social seria a superação da previdência social. A proteção social do Estado operada pela seguridade social suplantaria os estreitos limites da previdência social, seja por cobrir todas as contingências sociais, independentemente de serem relacionadas ou não com o trabalho, seja por atender todas as pessoas em estado de necessidade, sem olhar para a qualidade de trabalhador ou contribuinte do protegido. (DIAS; MACEDO, 2008, p. 38).

Quanto à previdência, Castro e Lazzari (2012) afirmam que o caráter compulsório da vinculação jurídica do trabalhador à Previdência Social independe da vontade do indivíduo e ocorre quando este exerce uma atividade laborativa remunerada. A filiação do indivíduo à Previdência Social é automática e ocorre de imediato, com o exercício de trabalho remunerado. Exercendo uma atividade remunerada, o trabalhador passa a ser segurado da Previdência Social, na condição de empregado, trabalhador avulso, empregado doméstico, contribuinte individual ou segurado especial. (BRASIL, 1991). A legislação ainda permite a filiação à Previdência Social de forma facultativa, para os maiores de 14 anos, conforme prevê o art. 13 da Lei nº 8.213, de 1991, mediante contribuição, desde que não exerça atividade remunerada, bem como não esteja vinculado a nenhum outro regime previdenciário. (BRASIL, 1991; BRASIL, 1999).

Outro aspecto importantíssimo com relação à previdência social é o princípio da solidariedade social, entendida, segundo Castro e Lazzari (2012, p. 54), como “cotização coletiva em prol daqueles que, num futuro incerto, ou mesmo no presente, necessitem de prestações retiradas desse fundo comum.” (CASTRO; LAZZARI, 2012, p. 54). Conforme afirmam os autores, a principal finalidade dessa técnica de proteção social é a proteção à dignidade da pessoa, sendo a solidariedade social princípio fundamental. Um exemplo da importância da solidariedade social como princípio de previdência social são os acidentes do trabalho. Imagine-se um jovem trabalhador que, ao ingressar no mercado de trabalho, sofra um acidente que o torne total e permanentemente incapaz para o

trabalho. Se o sistema de previdência não fosse fundamentado na solidariedade social, este trabalhador estaria desprotegido e lançado à própria sorte, dependendo da ajuda de terceiros. Entretanto, com base na solidariedade social, mesmo tendo contribuído durante pouco tempo para a previdência social, este trabalhador acidentado terá a proteção estatal, através da concessão de aposentadoria por invalidez (art. 42 da Lei nº 8.213).

Daí decorre a adoção da teoria do risco social para fundamentar o custeio de prestações previdenciárias, por toda a sociedade, daqueles trabalhadores que se tornaram, temporária ou permanentemente, incapazes de trabalhar. Conforme Castro e Lazzari (2012), segundo a teoria do risco social, hoje predominante, a sociedade é responsável pela manutenção dos indivíduos que, ao exercerem seu trabalho, tenham sofrido infortúnios ou doenças que os incapacitaram a continuar laborando. Esta responsabilidade é de caráter objetivo, na qual não se discute culpa, cabendo sempre ao Estado assegurar o sustento de um trabalhador vitimado por incapacidade laborativa, através do pagamento da prestação previdenciária.

Todavia, havendo culpa ou dolo do empregador na ocorrência do acidente do trabalho, este também poderá ser responsabilizado, de forma concorrente, a reparar os danos causados.

### ***2.1.2 Antecedentes históricos da proteção acidentária***

A partir da Revolução Industrial surgiram as primeiras iniciativas relacionadas à prevenção de acidentes do trabalho. No início, os trabalhadores eram expostos a condições de trabalho insalubres e degradantes. (CARDOSO, 2010)

Henry Ford, o fundador da Ford Motor Company, em 1903, nos Estados Unidos, estabeleceu uma verdadeira revolução na indústria ao implantar a fabricação em série. Ford percebeu a importância de se economizar tempo e energia dos trabalhadores nos processos produtivos, para que produção pudesse ser aumentada.

Ford registrou em livros a sua história. Neles, chama a atenção a preocupação expressa com o meio ambiente de trabalho e a saúde dos trabalhadores, apesar de sua intenção constante de buscar maior eficiência na produção.(FORD, 1964)

Ford ressaltava a importância de um ambiente de trabalho sadio, em boas condições. Destacava que o trabalhador não podia trabalhar em uma jornada excessiva de horas, pois isto poderia levar a acidentes. Por fim, recomendava a adoção de medidas protetivas no ambiente de trabalho, com o objetivo de evitá-los.

Em suas palavras:

A proteção contra o perigo das máquinas é objeto de atenção especial. Máquina alguma, por maior que seja a sua eficiência, não serve enquanto não ofereça segurança absoluta. Não as temos perigosas, mas se algum desastre ocorre, o caso é examinado cuidadosamente, por um empregado especial, e estudam-se os meios de prevenir a repetição do acidente. (FORD, 1964, p. 87).

Todavia, apesar das preocupações registradas por Ford quanto aos acidentes de trabalho, Cardoso (2010) resalta o fato de que, no início do processo de industrialização, uma vez acidentados, os trabalhadores não tinham qualquer amparo e, ainda, eram discriminados ao buscarem uma nova oportunidade no mercado de trabalho.

Zimmermann (2015) lembra que, com o decorrer dos anos, o agravamento das condições a que eram submetidos os trabalhadores levou à criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) pela Sociedade das Nações, em 1919, através do Tratado de Versalhes.

Ibrahim (2012) afirma que a evolução da proteção social, no Brasil, aconteceu inicialmente de forma privada e voluntária, passando pela formação dos primeiros planos mutualistas até chegar à intervenção cada vez mais significativa do Estado. A Constituição Federal de 1824, em seu art. 179, XXXI, instituiu os Socorros Mútuos, que tinham como função, entre outras, beneficiar seus sócios, quando enfermos ou necessitados, mediante o pagamento de mensalidade fixada.

Posteriormente, em 1835, surgiu o Montepio Geral dos Servidores do Estado (Mongeral). Era um sistema típico do mutualismo, pelo qual várias pessoas se associavam e contribuía para a cobertura de certos riscos, mediante a repartição dos encargos com todo o grupo (MARTINS, 2005). O autor lembra ainda que, sob a vigência da Constituição de 1824, vários diplomas legais foram editados com relação ao tema proteção social. O Código Comercial de 1850 previu uma espécie de auxílio-doença limitado a três meses de duração, em seu art. 79.

Entretanto, a primeira norma jurídica a tratar do acidente do trabalho no Brasil foi o Decreto Legislativo nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que determinava o pagamento de indenização pelos empregadores aos seus empregados vítimas de acidentes laborais. Entretanto, Ibrahim (2012) ressalta que essa indenização ainda era precária, pois não garantia o pagamento de prestações mensais, apenas assegurava um valor único de indenização, que variava dependendo da incapacidade e do evento danoso.

Posteriormente, o Decreto no 24.637/1934, previu novas obrigações relativas aos acidentes do trabalho, estabelecendo uma garantia do empregador em benefício do empregado, que se efetivava através da contratação de um seguro de acidentes do trabalho ou pelo depósito de uma caução em dinheiro. (ZIMMERMANN, 2015).

Em 1944, o Decreto-Lei nº 7.036 introduziu avanços quanto à proteção acidentária. O referido ato normativo garantiu a proteção do trabalhador acidentado, mesmo que o acidente não fosse a causa única do evento. Reconheceu, ainda, o acidente de trajeto, independentemente de o meio de transporte ser ou não fornecido pelo empregador. Além disso, esse decreto-lei tornou obrigatório o seguro de acidentes do trabalho (SAT) a ser contratado de seguradoras privadas, a cargo exclusivo do empregador, bem como trazia um capítulo dedicado à prevenção de acidentes e à readaptação profissional. (CARDOSO, 2010).

A Constituição de 1946 determinou expressamente que o empregador era obrigado a manter o Seguro de Acidentes do Trabalho, independentemente da previdência social.

Em seguida, a Lei nº 5.316, de 1967, alterou substancialmente o modelo de proteção legal até então existente, integrando o sistema de seguro de acidente do trabalho ao sistema previdenciário. Segundo Ibrahim (2012), “o SAT unificado e de organização estatal é de grande relevância para a efetividade do sistema, pois a organização privada deste não traz atendimento adequado a esta demanda social.” (IBRAHIM, 2012, p. 59). A partir dessa lei, o Estado, através da Previdência Social, assumiu o seguro contra acidentes do trabalho, responsabilizando-se objetivamente pela reparação do dano sofrido pelo empregado, concedendo-lhe o benefício previsto em lei. A partir daí, a teoria do risco profissional foi substituída pela teoria do risco social.

Posteriormente, a Lei nº 6.367, de 1976, que revogou a Lei nº 5.316, de 1967, introduziu a cobrança diferenciada de alíquotas do SAT, segundo o grau de risco da atividade. (CARDOSO, 2010)

A Constituição Federal de 1988 trouxe um capítulo sobre a Seguridade Social, dividida em Previdência Social, Assistência Social e Saúde. Ampliou a proteção ao trabalhador e sua família, como também previu como direito fundamental o direito a um meio ambiente do trabalho seguro e sadio. Além disso, estabeleceu a garantia de seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, independentemente da indenização civil quando incorrer em dolo ou culpa. Conferiu ainda ao sistema único de saúde a atribuição de colaborar na proteção do meio ambiente do trabalho.

A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, incluiu o § 10 no art. 201, restabelecendo a concorrência na cobertura do risco de acidente entre o regime geral de previdência social e o setor privado. Todavia, esse dispositivo constitucional ainda depende de regulamentação infraconstitucional.

Várias alterações ocorreram para que as diversas leis se adequassem à Constituição Federal de 1988. Em 1990, foi criado o INSS, autarquia responsável por gerir a previdência social. Foi instituído também o Sistema Único de Saúde (SUS), responsável pelo atendimento médico hospitalar. Foram editadas, em 1991, a Lei nº 8.212, que trata do custeio da Previdência Social, e a Lei nº 8.213, que disciplina os planos de benefícios da previdência social. Segundo a Lei de Benefícios, a empresa é responsável pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador. Caso haja negligência por parte da empresa quanto ao cumprimento das normas-padrão de segurança e higiene do trabalho, ela poderá ser responsabilizada, através de uma ação regressiva, a ressarcir os cofres da Previdência Social de todas as despesas com o trabalhador acidentado.

Por fim, quanto ao principais antecedentes históricos relativos à proteção acidentária, vale ressaltar o Decreto nº 7.602/ 2011, que instituiu a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST).

## 2.4 Prestações Previdenciárias

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a Previdência Social deve prestar, nos termos da lei, a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; a proteção à maternidade, especialmente à gestante; a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; o salário-família e o auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; a pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes. A Lei nº 8.213, de 1991, disciplinou então o Plano de Benefícios da Previdência Social, estabelecendo direitos e obrigações entre os indivíduos beneficiários do regime e o Estado. Segundo Castro e Lazzari (2012), as prestações previstas na referida lei são expressas em benefícios e serviços:

As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços. Benefícios são valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes. Serviços são prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários. (CASTRO; LAZZARI, 2012, p. 468).

As prestações previdenciárias a que fazem jus os trabalhadores, segurados da Previdência Social, vítimas de acidentes ou doenças do trabalho, são a aposentadoria por invalidez, o auxílio-doença, a pensão por morte, o auxílio-acidente, classificados como benefícios previdenciários, e a reabilitação profissional, classificada como serviço. Inicialmente, cumpre ressaltar que o requisito legal da carência, que é o número mínimo de contribuições indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, previsto no art. 24 da Lei de Benefícios, não se aplica aos benefícios acidentários, de acordo com o previsto no art. 26 da referida lei. Significa dizer que, mesmo que o trabalhador venha a sofrer um acidente de trabalho no seu primeiro dia de serviço, ele já fará jus à proteção previdenciária, não necessitando cumprir carência alguma para usufruir o benefício acidentário.

Nesta pesquisa, analisaremos apenas alguns aspectos principais das prestações previdenciárias, necessários à compreensão da matéria em estudo.

O trabalhador que for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação fará jus ao recebimento da aposentadoria por invalidez. É o que determina o *caput* do art. 42 da Lei nº 8.213:

Art. 42. A aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição. (BRASIL, 1991).

Para averiguação da incapacidade, o segurado será submetido a exames realizados pela perícia médica do INSS. A lei diz que a aposentadoria por invalidez será devida quando for constatada a incapacidade total e definitiva para o trabalho. Além disso, o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, exige que a incapacidade seja definitiva para todas as atividades laborativas desenvolvidas pelo segurado. Caso a incapacidade não seja definitiva, não será cabível a concessão da aposentadoria por invalidez. (BRASIL, 1999).

Conforme ressalta Alencar (2007), o segurado aposentado por invalidez está obrigado a se submeter a exames médicos periódicos, sob pena de suspensão ou cancelamento do benefício, de acordo com o disposto no art. 101 da Lei de Benefícios.

Já o auxílio-doença será devido ao segurado que ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 dias consecutivos, segundo prevê o art. 59 da mesma lei:

Art. 59. O auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. (BRASIL, 1991)

A concessão do auxílio-doença, assim como nos demais benefícios concedidos em virtude de incapacidade laborativa, está sujeita à comprovação da incapacidade laborativa através de exames realizados pela perícia médica do INSS (CASTRO; LAZZARI, 2012).

A diferença entre o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez reside na circunstância, segundo Rocha e Baltazar Júnior (2007), de que, para a obtenção de auxílio-doença, basta a incapacidade para o trabalho ou atividade habitual do segurado, enquanto que, para a aposentadoria por invalidez, é exigida a incapacidade total para qualquer atividade que garanta a subsistência do trabalhador. Além disso, o auxílio-doença não exige a insuscetibilidade de recuperação do segurado. Vale dizer, sendo possível a reabilitação do segurado, o benefício a ser concedido é o auxílio-doença, e não a aposentadoria por invalidez.

Todavia, caso o segurado venha a se filiar ao Regime Geral de Previdência Social já portador da doença ou da lesão invocada como causa para o benefício, não será devido auxílio-doença, salvo quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão. (BRASIL, 1991)

No caso do segurado empregado, o auxílio-doença será devido a partir do décimo sexto dia do afastamento da atividade e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz. (BRASIL, 1991).

Segundo o § 6º do art. 60 da Lei de Benefícios, na redação conferida pela Lei nº 13.135, de 2015, o segurado que, durante o gozo do auxílio-doença, vier a exercer atividade que lhe garanta subsistência poderá ter o benefício cancelado a partir do retorno à atividade. Entretanto, caso o segurado, durante o gozo do auxílio-doença, vier a exercer atividade diversa daquela que gerou o benefício, deverá ser verificada a incapacidade para cada uma das atividades exercidas, conforme determinado no § 7º desse mesmo artigo. O segurado que esteja recebendo o benefício de auxílio-doença deverá submeter-se ao processo de reabilitação, caso seja considerado insusceptível de recuperação para a sua atividade habitual. Todavia, se for considerado não-recuperável, nos dizeres do art. 62 da Lei de Benefícios, deverá ter concedida a aposentadoria por invalidez. (BRASIL, 1991)

Por sua vez, o auxílio-acidente é o benefício pago ao segurado vítima de acidente de qualquer natureza, e não somente de acidentes do trabalho, que venha a causar a redução permanente de sua capacidade para o trabalho que habitualmente exercia (CASTRO; LAZZARI, 2012).

O auxílio-acidente difere do auxílio-doença na medida em que é pago apenas após a consolidação das sequelas que impliquem a redução da capacidade laborativa. Não tem o caráter substitutivo de salário, pois pode ser recebido ao mesmo tempo que a remuneração habitual do empregado, e é pago a partir da data em que a perícia médica do INSS constatar que houve a consolidação das sequelas, até que o segurado receba uma aposentadoria, conforme dispõe o art. 86 da Lei nº 8.213:

Art. 86. O auxílio-acidente será concedido, como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. (BRASIL, 1991).

Será devido a partir da data em que a perícia médica do INSS constatar que houve a consolidação das sequelas decorrentes de acidentes de qualquer natureza que impliquem a redução da capacidade laborativa do segurado.

Castro e Lazzari (2012) citam um exemplo no qual seria devido o auxílio-acidente: um acidente de trânsito sofrido por um motorista de ônibus. Nesse hipotético acidente, o motorista teria sofrido sequelas em seus membros inferiores que o impossibilitariam de continuar dirigindo. Assim, o motorista estaria definitivamente incapaz para a função que exercia, entretanto não estaria totalmente incapaz para toda e qualquer atividade, caso pudesse desenvolver atividades manuais, por exemplo. Neste caso, o segurado teria direito a receber o auxílio-acidente.

Não geram direito ao auxílio-acidente os danos funcionais ou reduções na capacidade funcional sem repercussão na capacidade laborativa. Da mesma forma não gera direito ao auxílio-acidente o caso de mudança de função, mediante readaptação profissional promovida pela empresa, como medida preventiva, em decorrência de inadequação do local de trabalho, conforme previsto no § 4º do art. 104 do Regulamento da Previdência Social. (BRASIL, 1999).

Por fim, nos casos de acidentes ou doenças do trabalho, o último benefício passível de concessão é a pensão por morte. Segundo Castro e Lazzari (2012, p. 679), a pensão por morte é o benefício pago aos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, sendo uma prestação de pagamento continuado, com caráter de substituição da remuneração do segurado falecido:

Art. 74. A pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, a contar da data:  
I - do óbito, quando requerida até noventa dias depois deste;  
II - do requerimento, quando requerida após o prazo previsto no inciso anterior  
III - da decisão judicial, no caso de morte presumida. (BRASIL, 1991).

Em recente alteração legislativa, a Lei nº 13.135, de 2015, deu nova redação aos parágrafos 1º e 2º do art. 74 da Lei de Benefícios. A lei estabelece que o beneficiário que for condenado pela prática de crime de que tenha dolosamente resultado a morte do segurado, em decisão transitada em julgado, perde o direito à pensão por morte. Também perde o direito à pensão por morte o cônjuge, o companheiro ou a companheira se comprovada, a qualquer tempo, simulação ou

fraude no casamento ou na união estável, ou a formalização desses com o fim exclusivo de constituir benefício previdenciário, apuradas em processo judicial no qual será assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

No caso da pensão por morte, não se exige um número mínimo de contribuições a título de carência para a concessão do benefício. Entretanto, a Lei nº 13.135, de 2015, introduziu alterações na Lei de Benefícios, sendo a mais relevante delas o estabelecimento de períodos para recebimento pelo cônjuge da pensão por morte, estabelecidos de acordo com a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, o tempo de casamento ou união estável e o tempo de contribuição do segurado.

Em se tratando de óbito ocorrido em virtude de acidente do trabalho, a pensão por morte será devida independentemente de carência, como também independentemente do tempo de casamento ou união estável. Todavia, mesmo a pensão por morte acidentária terá sua duração determinada pelo previsto no art. 77. É o que prevê expressamente o § 2º-A, ou seja, a pensão por morte será devida por tempo determinado, de 3 a 20 anos, caso o cônjuge tenha menos de 44 anos de idade. Todavia, a pensão por morte será vitalícia caso o cônjuge tenha 44 anos de idade ou mais. <sup>1</sup> Estes são, em linhas gerais, os benefícios concedidos aos

---

<sup>1</sup> Art. 77. [...] § 2º O direito à percepção de cada cota individual cessará:

[...]

II - para filho, pessoa a ele equiparada ou irmão, de ambos os sexos, ao completar 21 (vinte e um) anos de idade, salvo se for inválido ou com deficiência;

III - para filho ou irmão inválido, pela cessação da invalidez;

IV - para filho ou irmão que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, pelo afastamento da deficiência, nos termos do regulamento; (Vigência)

V - para cônjuge ou companheiro:

a) se inválido ou com deficiência, pela cessação da invalidez ou pelo afastamento da deficiência, respeitados os períodos mínimos decorrentes da aplicação das alíneas “b” e “c”;

b) em 4 (quatro) meses, se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 (dois) anos antes do óbito do segurado;

c) transcorridos os seguintes períodos, estabelecidos de acordo com a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, se o óbito ocorrer depois de vertidas 18 (dezoito) contribuições mensais e pelo menos 2 (dois) anos após o início do casamento ou da união estável:

1) 3 (três) anos, com menos de 21 (vinte e um) anos de idade;

2) 6 (seis) anos, entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos de idade;

3) 10 (dez) anos, entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos de idade;

4) 15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade;

5) 20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade;

6) vitalícia, com 44 (quarenta e quatro) ou mais anos de idade.

§ 2º-A. Serão aplicados, conforme o caso, a regra contida na alínea “a” ou os prazos previstos na alínea “c”, ambas do inciso V do § 2º, se o óbito do segurado decorrer de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho, independentemente do recolhimento de 18 (dezoito) contribuições mensais ou da comprovação de 2 (dois) anos de casamento ou de união estável.

segurados vítimas de acidentes do trabalho. Os números relativos aos benefícios acidentários concedidos nos últimos anos no Brasil constam na Tabela 4.

A Previdência Social divulga com frequência os seus dados através do Boletim Estatístico. Para compreensão dos dados, vale ressaltar, inicialmente, que se considera benefício concedido aquele cujo requerimento – apresentado pelo segurado ou seus dependentes junto ao INSS – é analisado e deferido, desde que o requerente preencha todos os requisitos necessários à espécie do benefício solicitado, e liberado para pagamento. A concessão corresponde, portanto, ao fluxo de entrada de novos benefícios no sistema previdenciário. (INSS, 2016). Na Tabela 4 constam os dados sobre os benefícios acidentários concedidos por ano, no período de 2010 a 2015

**Tabela 4 – Quantidade de Benefícios Acidentários Concedidos pelo INSS – por ano – 2010/2015**

<b>Espécie</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>
Auxílio Doença por Acidente do Trabalho	328744	320299	305976	304959	280510	194286	1734774
Aposentadoria por Invalidez Acidente Trabalho	10774	11663	11948	12181	11339	9094	66999
Pensão por Morte Acidente do Trabalho	993	964	791	670	543	442	4403
Auxílio Acidente	13153	15524	16433	21993	21302	16531	104936
<b>Total</b>	<b>353664</b>	<b>348450</b>	<b>335148</b>	<b>339803</b>	<b>313694</b>	<b>220353</b>	<b>1911112</b>

**Fonte: SISTEMA ÚNICO DE INFORMAÇÕES DE BENEFÍCIOS (SUIBE) – BASE DA REDE INTERNA DO INSS DE ACESSO RESTRITO**

Por outro lado, a Previdência Social também monitora o seu estoque de benefícios em pagamento, que correspondem ao estoque de benefícios do sistema previdenciário. Um benefício é incorporado ao cadastro logo após ser concedido, o que implica pagamentos mensais até que cesse o direito ao seu recebimento. O estoque de benefícios mantidos é constituído pelos benefícios ativos e os suspensos. Um benefício está ativo quando efetivamente gera pagamentos mensais ao beneficiário, e encontra-se suspenso quando, por algum motivo (decisão judicial ou auditoria, por exemplo), seu pagamento não está sendo efetuado, podendo, em um momento posterior, retornar à condição de ativo ou vir a ser suspenso ou cancelado. Na Tabela 5, encontram-se as quantidades de benefícios acidentários mantidos pelo INSS, ano a ano, no período de 2010 a 2015:

**Tabela 5 – Quantidade de de Benefícios Acidentários Mantidos pelo INSS no período de 2010/2015**

<b>Espécie</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
	<b>Qtde</b>	<b>Qtde</b>	<b>Qtde</b>	<b>Qtde</b>	<b>Qtde</b>	<b>Qtde</b>
Auxílio Doença por Acidente do Trabalho	1.919.537	2.158.393	2.088.808	2.099.913	2.085.302	1.937.206
Aposentadoria por Invalidez - Acidente do Trabalho	1.909.852	1.998.281	2.092.092	2.183.635	2.273.699	2.351.980
Pensão por Morte - Acidente do Trabalho	1.482.690	1.466.146	1.448.386	1.429.375	1.407.125	1.382.377
Auxílio Acidente - Acidente do Trabalho	3.337.077	3.417.367	3.506.966	3.594.451	3.703.253	3.787.882
<b>Total</b>	<b>8.649.156</b>	<b>9.040.187</b>	<b>9.136.252</b>	<b>9.307.374</b>	<b>9.469.379</b>	<b>9.459.445</b>

**Fonte: SISTEMA ÚNICO DE INFORMAÇÕES DE BENEFÍCIOS (SUIBE) – BASE DA REDE INTERNA DO INSS DE ACESSO RESTRITO**

Os valores pagos pela Previdência Social com benefícios acidentários (auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, pensão por morte e auxílio-acidente) ultrapassaram a quantia de R\$ 49 bilhões no acumulado dos últimos cinco anos:

**Tabela 6 – Valores (em Reais) de Benefícios Acidentários Pagos pelo INSS – no período de 2010/2015**

<b>Espécie</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total</b>
	<b>Valor</b>	<b>Valor</b>	<b>Valor</b>	<b>Valor</b>	<b>Valor</b>	<b>Valor</b>	<b>Valor</b>
Auxílio Doença por Acidente do Trabalho	1.782.461.125,76	2.115.189.827,57	2.199.944.820,04	2.379.610.871,31	2.513.133.037,24	2.544.391.684,74	13.534.731.366,66
Aposentadoria por Invalidez - Acidente do Trabalho	1.810.042.098,97	2.020.557.045,35	2.280.997.923,66	2.570.863.351,60	2.847.671.520,89	3.147.880.410,57	14.678.012.351,04
Pensão por Morte - Acidente do Trabalho	1.223.725.115,47	1.284.096.595,80	1.369.556.891,88	1.454.508.785,50	1.524.974.646,25	1.606.985.211,30	8.463.847.246,20
Auxílio Acidente - Acidente do Trabalho	1.615.649.743,23	1.792.225.138,57	2.013.069.932,84	2.248.005.848,50	2.498.216.811,46	2.763.024.663,05	12.930.192.137,65
<b>Total</b>	<b>6.431.878.083,43</b>	<b>7.212.068.607,29</b>	<b>7.863.569.568,42</b>	<b>8.652.988.856,91</b>	<b>9.383.996.015,84</b>	<b>10.062.281.969,66</b>	<b>49.606.783.101,55</b>

**Fonte: SISTEMA ÚNICO DE INFORMAÇÕES DE BENEFÍCIOS (SUIBE) – BASE DA REDE INTERNA DO INSS DE ACESSO RESTRITO**

Por outro lado, como visto anteriormente, as prestações previdenciárias dividem-se em benefícios – valores pagos em dinheiro aos segurados e dependentes – e serviços – prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários. O serviço custeado pela Previdência Social que interessa a este estudo é a reabilitação profissional oferecida ao segurado vítima de acidente de trabalho e que pode ser objeto de ação regressiva acidentária (ARA) para ressarcimento dos valores gastos pela Previdência.

Conforme disposto no art. 89 da Lei nº 8.213, de 1991,

Art. 89. A habilitação e a reabilitação profissional e social deverão proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios para a (re)educação e de (re)adaptação profissional e social indicados para participar do mercado de trabalho e do contexto em que vive. (BRASIL, 1991).

Conforme Dias e Macedo (2008), os serviços visam garantir a recuperação dos segurados, para que possam voltar a prover o seu autossustento, sem a necessidade do amparo da Previdência Social. Afirmam ainda que as funções de reabilitação serão realizadas por equipe multiprofissional especializada em medicina, serviço social, psicologia, sociologia, fisioterapia, terapia ocupacional e outras afins ao processo.

A reabilitação profissional, segundo o parágrafo único do art. 89 da Lei de Benefícios, compreende a) o fornecimento de aparelho de prótese, órtese e instrumentos de auxílio para locomoção, quando a perda ou redução da capacidade funcional puder ser atenuada por seu uso, e dos equipamentos necessários à habilitação e reabilitação social e profissional; b) a reparação ou a substituição dos aparelhos mencionados no inciso anterior, desgastados pelo uso normal ou por ocorrência estranha à vontade do beneficiário; c) o transporte do acidentado do trabalho, quando necessário. (BRASIL, 1991).

Ao final do processo de reabilitação social e profissional, será emitido pela Previdência Social um certificado individual, indicando as atividades que poderão ser exercidas, preferencialmente, pelo beneficiário.

A legislação previdenciária determina que a empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2 a 5% dos seus cargos com

beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na proporção prevista no art. 93 da Lei de Benefícios.

A lei prevê ainda, no § 1º do seu art. 93, que:

§ 1º - A dispensa de pessoa com deficiência ou de beneficiário reabilitado da Previdência Social ao final de contrato por prazo determinado de mais de 90 (noventa) dias e a dispensa imotivada em contrato por prazo indeterminado somente poderão ocorrer após a contratação de outro trabalhador com deficiência ou beneficiário reabilitado da Previdência Social. (BRASIL, 1991).

De acordo com Rocha e Baltazar Júnior:

Cuida-se de louvável norma de ordem trabalhista que tem por objetivo a integração do segurado acidentado e do deficiente ao mercado de trabalho, e, por consequência, à vida em sociedade. A regra concretiza mandamentos constitucionais, em especial o inciso XXXI do art. 7º, que proíbe discriminação no tocante a salários e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência e o inciso IV do art. 203, que estabelece entre os objetivos da assistência social a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. (ROCHA; BALTAZAR JÚNIOR, 2007, p. 327)

Vistas de forma bastante sintética, estas são as prestações previdenciárias concedidas aos segurados vítimas de acidentes do trabalho. Havendo culpa do empregador no acidente do trabalho, a Previdência Social poderá ajuizar ação regressiva para reaver os valores gastos, como será estudado mais à frente.

### **3 REDUÇÃO DOS ACIDENTES DO TRABALHO E APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES: PRINCIPAIS MEDIDAS E ATORES ENVOLVIDOS**

O número de acidentes do trabalho registrados no Brasil é muito alto. A OIT vem produzindo estudos que demonstram o histórico de acidentes do trabalho pelo mundo e, também, no Brasil. Em seu último relatório, de 2012, o Brasil ficou em 4º lugar entre todos os países do mundo no número de acidentes do trabalho. No âmbito nacional, a Previdência Social também divulga o histórico de acidentes, através de seu anuário de estatísticas. Em seu último relatório assinala que, no ano de 2013, ocorreram no País mais de 700 mil acidentes do trabalho, sendo que foram concedidos, somente nesse ano, 220.353 benefícios acidentários, sendo 442 pensões por morte devida a acidentes do trabalho. (BRASIL, 2013).

A despesa gerada com os acidentes do trabalho é demasiadamente alta, segundo a Previdência Social. A título de exemplo, somente no mês de setembro de 2013 o INSS gastou o equivalente a R\$ 733.638.248,00 (setecentos e trinta e três milhões seiscentos e trinta e oito mil e duzentos e quarenta e oito reais) para custear os benefícios acidentários, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) do mês em referência. As despesas com os benefícios acidentários nos anos de 2010 a 2015 ultrapassaram os R\$49 bilhões (BRASIL, 2013).

De acordo com Soares:

[...] evidente a grandiosidade de recursos públicos utilizados para a correção pós-acidentes do trabalho, envolvendo toda a sociedade, recursos estes que poderiam ser investidos em prevenção e qualidade de vida para toda a população, evidenciado que o fator educacional aliado à revisão da legislação podem efetivamente corrigir o problema, destinando essas importantes somas de recursos públicos para projetos e programas que verdadeiramente melhorem as condições de vida de toda a população. (SOARES, 2008, p. 65).

A seguir, serão descritas as medidas do poder público e de outros atores voltadas para a redução dos acidentes do trabalho e a apuração de responsabilidades.

### 3.1 Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST

O direito ao meio ambiente de trabalho sadio e equilibrado, apesar de ser direito social fundamental, muitas vezes não é observado pelo empregador, causando, assim, doenças e acidentes do trabalho.

Segundo Correa,

[...] as empresas brasileiras não têm a tradição de fazer investimentos na área de segurança e medicina do trabalho, seja por desconhecimento da legislação, seja por descrédito com relação aos benefícios em investir em segurança do trabalho ou pela impunidade dominante com relação ao descumprimento de leis pertinentes à matéria. (CORREA, 2011, p. 1).

No Brasil, a Previdência Social contabilizou 720.629 acidentes do trabalho no ano de 2011. Em 2012, o número de acidentes caiu um pouco, totalizando 713.984. Todavia, no ano seguinte, o número de infortúnios voltou a subir, atingindo o montante de 717.911. (BRASIL, 2013).

Há algum tempo o governo brasileiro vem trabalhando na formulação e implementação de uma política pública sobre prevenção de acidentes do trabalho, ou seja, está-se planejando um conjunto de decisões articuladas – e ações estrategicamente selecionadas para implementá-las –, que se caracterizam como públicas por se apoiarem no poder imperativo do Estado, pela amplitude dos afetados e pela relevância pública da ação. (RUA, 2009)

Nesse esforço de se construir uma política pública para a prevenção de acidentes do trabalho, foi instituída, em 2008, no âmbito do governo federal, a Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (CTSST), composta por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores, com o objetivo de fixar “diretrizes para uma atuação coerente e sistemática do Estado na promoção do trabalho seguro e saudável e na prevenção dos acidentes e doenças relacionados ao trabalho” (BRASIL, 2012, p. 8).

Em 2011, foi editado Decreto nº 7.602, que institui a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST).

A formulação dessa política tem a sua origem na necessidade de cumprimento da Convenção nº 155, da OIT, ratificada pelo Brasil, que determina que todo Estado-membro deve formular, pôr em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores

e o meio-ambiente de trabalho. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1981).

O Decreto nº 7.602/11 prevê que a PNSST tem por objetivos a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e a prevenção de acidentes e de danos à saúde advindos, relacionados ao trabalho ou que ocorram no curso dele, por meio da eliminação ou redução dos riscos nos ambientes de trabalho. Foram estabelecidos como princípios a universalidade; a prevenção; a precedência das ações de promoção, proteção e prevenção sobre as de assistência, reabilitação e reparação; o diálogo social e a integralidade. A PNSST deverá ser implementada por meio da articulação continuada das ações de governo e com a participação voluntária das organizações representativas de trabalhadores e empregadores.

Segundo previsto no referido decreto, a responsabilidade pela implementação e execução da PNSST cabe aos Ministérios da Saúde (MS), do Trabalho e Emprego (MTE) e da Previdência Social (MPS), sem prejuízo da participação de outros órgãos e instituições que atuem na área. Recentemente, os dois últimos ministérios foram unificados em um só, constituindo-se no Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), através da edição da Medida Provisória nº 696, de 2015, que alterou a redação do art. 25 da Lei nº 10.683, de 2003. (BRASIL, 2016).

Conforme Zimmermann, a PNSST instituiu uma visão inovadora de atuação articulada e cooperativa entre os ministérios, com o objetivo de garantir que o trabalho seja efetuado em condições que garantam a qualidade de vida e a realização pessoal e social dos trabalhadores, sem, contudo, causar prejuízo à saúde e às integridades física e psíquica. Ressalta a autora:

Na introdução da PNSST, admitem seus formuladores que, tradicionalmente, no Brasil, as políticas de desenvolvimento têm se restringido aos aspectos econômicos, além de estarem sendo traçadas de maneira paralela ou pouco articulada com as políticas sociais, cabendo a estas últimas arcarem com os ônus dos possíveis danos gerados sobre a saúde da população, dos trabalhadores em particular, e a degradação ambiental. É por isso que a PNSST busca a superação da fragmentação, desarticulação e superposição das ações implementadas pelo setores Trabalho, Previdência Social, Saúde e Meio Ambiente, definindo as diretrizes, responsabilidades institucionais e mecanismos de financiamento, gestão, acompanhamento e controle social, que deverão orientar os planos de trabalho e ações intra e intersetoriais, com a finalidade da promoção da melhoria da qualidade de vida e da saúde do trabalhador. (ZIMMERMANN, 2015, p. 247-248).

A gestão da PNSST foi definida como participativa, tendo à frente a CTSST, constituída paritariamente por representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores.

Apoiada nesse decreto, a Comissão Tripartite formulou o Plano Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho (PLANSAT), contendo a previsão de várias estratégias e ações a serem implementadas, “em busca da aplicação prática da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST.” (BRASIL, 2012, p. 8)

Um dos objetivos do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho é a integração das ações governamentais. A estratégia formulada para se alcançar este objetivo é a articulação das ações governamentais de promoção, proteção, prevenção, assistência, reabilitação e reparação da saúde do trabalhador.

Uma das ações previstas no PLANSAT refere-se à implementação das denominadas das Ações Regressivas Acidentárias (ARA).

A ação regressiva acidentária já existe no ordenamento jurídico brasileiro desde 1991, mas somente em 2011, através do PLANSAT, ela foi caracterizada como instrumento de política pública de prevenção de acidentes do trabalho.

A Lei nº 8.213, de 1991, prevê a ação regressiva acidentária em seu art. 120, nos seguintes termos: “Art.120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.” (BRASIL, 1991).

Do citado dispositivo legal, constata-se que a ação regressiva corresponde a ação judicial de indenização, movida pelo INSS, representado pela Advocacia-Geral da União (AGU), em face de empresas negligentes quanto às normas de segurança e higiene do trabalho. A ação judicial visa ao ressarcimento dos valores despendidos com o pagamento de prestações previdenciárias, oriundas de acidentes do trabalho, onde reste configurada a culpa do empregador.

A ação regressiva acidentária tem também um caráter pedagógico-punitivo, que visa prevenir a ocorrência de novos acidentes, segundo explica Marques:

A ação de regresso que o INSS começará a propor visa, não só reaver do responsável pelo infortúnio do trabalho o que efetivamente se dispendeu, mas objetiva, precipuamente, forçar as empresas a tomar as medidas profiláticas de higiene e segurança do trabalho. A fim de que a médio e

curto espaço de tempo o número de acidentes de trabalho diminua, Aliás, tal meta é de interesse não só do acidentado, como de toda a sociedade, que vê extirpado de seu âmago indivíduo, muitas vezes, no limiar de sua capacidade produtiva, com prejuízos para todos. (MARQUES, 1996, p. 478).

A ARA, além de ser um meio de ressarcir os cofres públicos do dinheiro gasto com o pagamento de benefícios oriundos de acidentes e doenças do trabalho que poderiam ter sido evitados, constitui importante instrumento da política de prevenção de acidentes.

Por esta razão, a ARA está elencada no PLANSAT como ação que deve ser intensificada pelos atores responsáveis quais sejam: AGU, INSS, MTPS, entre outros.

### **3.2 Principais atores responsáveis pela redução dos acidentes do trabalho e apuração de responsabilidades**

O ordenamento jurídico brasileiro prevê uma série de atores com atribuições legais relativas à política de redução dos acidentes do trabalho, bem como órgãos dotados de competência para a apuração de responsabilidades.

#### ***3.2.1 Ministério do Trabalho e Previdência Social. Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho, Ministério da Saúde***

O Decreto nº 7.602/2011 define as responsabilidades dos órgãos públicos. Vale lembrar a clássica lição de Celso Antônio Bandeira de Melo, no sentido de que “órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado”. (MELLO, 2015, p. 144). No âmbito da PNSST, o referido decreto diz que o Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência Social, sem prejuízo da participação de outros órgãos e instituições que atuem na área, são responsáveis pela implementação e execução da PNSST.

Em seguida o referido diploma legal diz que cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego: a) formular e propor as diretrizes da inspeção do trabalho, bem como supervisionar e coordenar a execução das atividades relacionadas com a inspeção dos ambientes de trabalho e respectivas condições de trabalho; b) elaborar e revisar, em modelo tripartite, as Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde no Trabalho; c) participar da elaboração de programas especiais de proteção ao

trabalho, assim como da formulação de novos procedimentos reguladores das relações capital-trabalho; d) promover estudos da legislação trabalhista e correlata, no âmbito de sua competência, propondo o seu aperfeiçoamento; e) acompanhar o cumprimento, em âmbito nacional, dos acordos e convenções ratificados pelo governo brasileiro junto a organismos internacionais, em especial à OIT, nos assuntos de sua área de competência; f) planejar, coordenar e orientar a execução do Programa de Alimentação do Trabalhador.

Dispõe ainda que caberá ao referido ministério, através da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO): elaborar estudos e pesquisas pertinentes aos problemas que afetam a segurança e saúde do trabalhador; produzir análises, avaliações e testes de medidas e métodos que visem à eliminação ou redução de riscos no trabalho, incluindo equipamentos de proteção coletiva e individual; desenvolver e executar ações educativas sobre temas relacionados com a melhoria das condições de trabalho nos aspectos de saúde, segurança e meio ambiente do trabalho; difundir informações que contribuam para a proteção e promoção da saúde do trabalhador; contribuir com órgãos públicos e entidades civis para a proteção e promoção da saúde do trabalhador, incluindo a revisão e formulação de regulamentos, o planejamento e desenvolvimento de ações interinstitucionais; a realização de levantamentos para a identificação das causas de acidentes e doenças nos ambientes de trabalho; e estabelecer parcerias e intercâmbios técnicos com organismos e instituições afins, nacionais e internacionais, para fortalecer a atuação institucional, capacitar os colaboradores e contribuir com a implementação de ações globais de organismos internacionais. (BRASIL, 2011).

Para fins deste estudo, impende ressaltar a atribuição do Ministério de elaborar e revisar, em modelo tripartite, as Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde no Trabalho. As Normas Regulamentadoras (NR) são disposições complementares ao Capítulo V da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), consistindo em obrigações, direitos e deveres a serem cumpridos por empregadores e trabalhadores com o objetivo de garantir trabalho seguro e sadio, prevenindo a ocorrência de doenças e acidentes de trabalho. A competência para disciplinar especificamente sobre a matéria foi delegada ao Ministério do Trabalho:

Art. 155 - Incumbe ao órgão de âmbito nacional competente em matéria de segurança e medicina do trabalho:

I - estabelecer, nos limites de sua competência, normas sobre a aplicação dos preceitos deste Capítulo, especialmente os referidos no art. 200 (BRASIL, 1943).

A Constituição Federal de 1988 prevê, no seu art. 7º, inciso XXII, o direito dos trabalhadores à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Atualmente, cabe ao MTPS o estabelecimento dos preceitos complementares por meio da expedição das NRs. Quanto ao empregador, há o dever legal de observância e cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho, previsto no art. 157, I, da CLT, que dispõe expressamente que cabe às empresas o cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho. No mesmo sentido, o art. 19, § 1º, da Lei n. 8.213, de 1991, diz que a empresa é responsável pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador.

Todavia, as normas protetivas dos trabalhadores estão dispersas em vários diplomas legais, como ressalta Oliveira (*apud* Maciel, 2015), o que dificulta o seu conhecimento e aplicação, mas não retira do empregador o dever de observância e cumprimento.

É da Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTPS, por intermédio dos seus Departamentos de Fiscalização do Trabalho e de Segurança e Saúde no Trabalho, a atribuição de fiscalizar a execução dessas normas de segurança e saúde no trabalho. Atualmente, encontra-se em vigor o Decreto nº 4.552/2002, que disciplina o Regulamento da Inspeção do Trabalho. (BRASIL, 2002).

Inicialmente, o Regulamento diz que o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho tem por finalidade assegurar, em todo o território nacional, a aplicação das disposições legais, incluindo as convenções internacionais ratificadas, os atos e decisões das autoridades competentes e as convenções, acordos e contratos coletivos de trabalho, no que concerne à proteção dos trabalhadores no exercício da atividade laboral. (BRASIL, 2002).

Sobre a composição do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho, dispõe o art. 2º do Regulamento:

Art. 2º Compõem o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho:  
 I - autoridades de direção nacional, regional ou local: aquelas indicadas em leis, regulamentos e demais atos atinentes à estrutura administrativa do Ministério do Trabalho e Emprego;  
 II - Auditores-Fiscais do Trabalho;  
 III - Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho, em funções auxiliares de inspeção do trabalho. (BRASIL, 2002).

Segundo determina o referido ato normativo, a inspeção do trabalho deverá ser promovida em todas as empresas, estabelecimentos e locais de trabalho, públicos ou privados, com ou sem fins lucrativos, como também nas embarcações estrangeiras em águas territoriais brasileiras. Para realizar a fiscalização, o Auditor Fiscal do Trabalho tem o direito de ingressar livremente, sem prévio aviso e em qualquer dia e horário, em todos os locais de trabalho. Oliveira, citado por Corrêa (2011), afirma ainda que, para realizar a fiscalização, os Auditores Fiscais do Trabalho são investidos de prerrogativas e poderes e que a resistência ou embaraço à fiscalização constituem infrações, passíveis de multa.

O Regulamento da Inspeção do Trabalho elenca expressamente as atribuições dos Auditores Fiscais do Trabalho. Com relação às normas de segurança e saúde no trabalho, destacam-se:

Art. 18. Compete aos Auditores-Fiscais do Trabalho, em todo o território nacional:  
 I - verificar o cumprimento das disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à saúde no trabalho, no âmbito das relações de trabalho e de emprego, em especial;  
 II - ministrar orientações e dar informações e conselhos técnicos aos trabalhadores e às pessoas sujeitas à inspeção do trabalho, atendidos os critérios administrativos de oportunidade e conveniência;  
 III - interrogar as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho, seus prepostos ou representantes legais, bem como trabalhadores, sobre qualquer matéria relativa à aplicação das disposições legais e exigir-lhes documento de identificação;  
 [...]  
 VIII - inspecionar os locais de trabalho, o funcionamento de máquinas e a utilização de equipamentos e instalações;  
 IX - averiguar e analisar situações com risco potencial de gerar doenças ocupacionais e acidentes do trabalho, determinando as medidas preventivas necessárias;  
 X - notificar as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho para o cumprimento de obrigações ou a correção de irregularidades e adoção de medidas que eliminem os riscos para a saúde e segurança dos trabalhadores, nas instalações ou métodos de trabalho;  
 XI - quando constatado grave e iminente risco para a saúde ou segurança dos trabalhadores, expedir a notificação a que se refere o inciso X deste artigo, determinando a adoção de medidas de imediata aplicação;  
 XII - coletar materiais e substâncias nos locais de trabalho para fins de análise, bem como apreender equipamentos e outros itens relacionados

com a segurança e saúde no trabalho, lavrando o respectivo termo de apreensão;

XIII - propor a interdição de estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou o embargo de obra, total ou parcial, quando constatar situação de grave e iminente risco à saúde ou à integridade física do trabalhador, por meio de emissão de laudo técnico que indique a situação de risco verificada e especifique as medidas corretivas que deverão ser adotadas pelas pessoas sujeitas à inspeção do trabalho, comunicando o fato de imediato à autoridade competente;

XIV - analisar e investigar as causas dos acidentes do trabalho e das doenças ocupacionais, bem como as situações com potencial para gerar tais eventos;

XV - realizar auditorias e perícias e emitir laudos, pareceres e relatórios; [...] (BRASIL, 2002).

Percebe-se que foram conferidas várias atribuições aos Auditores Fiscais do Trabalho para que eles consigam dar efetividade ao Direito do Trabalho como instrumento de promoção social do trabalhador, conforme ressalta Renzo, citado por Corrêa (2011), preservando, assim, a saúde e a vida das pessoas.

Entretanto, diante da enorme quantidade de acidentes do trabalho que ocorrem todos os anos no Brasil, constata-se que somente as atividades de fiscalização e a aplicação de penalidades administrativas às empresas que não respeitam as normas padrão de segurança e higiene do trabalho não estão sendo capazes de alterar esse quadro.

Pires realizou pesquisa de campo, em empresas instaladas nos estados de Minas Gerais e Bahia, onde constatou muitos casos de sucesso da atuação dos fiscais do trabalho, principalmente quando as práticas de fiscalização são utilizadas “para promover a conciliação de direitos sociais com desenvolvimento econômico.” (PIRES, 2008, p. 35).

Por outro lado, o referido autor deparou com situações nas quais os fiscais do trabalho não conseguiram implementar o cumprimento efetivo das normas legais, relativas ao trabalho seguro e sadio:

O primeiro tipo de resultado diz respeito a situações nas quais os fiscais do trabalho não desempenham sua missão de garantir o cumprimento da lei por parte das empresas. Por exemplo, dois anos depois que a Ford iniciou as operações de sua nova montadora em Camaçari – BA, (2001), os fiscais do trabalho observaram um aumento de lesões por esforço repetitivo entre os trabalhadores locais. Contudo apesar de estarem há mais de quatro anos atuando no caso, os fiscais não conseguiram promover muitas mudanças no modo como a montadora opera nem na redução das lesões. Da mesma forma, há muito são conhecidos os danos ambientais causados por empresas de mineração de granito em Papagaio – MG, bem como as doenças ocupacionais causadas pela poeira lançada por empresas locais. Nos últimos cinco anos, os fiscais não tiveram sucesso na promoção do

cumprimento de itens básicos do código trabalhista nas empresas (a maioria pequenas) que atuam naquela área. (PIRES, 2008, p. 14-15).

Sendo assim, outros mecanismos precisam ser adequadamente implementados nessa batalha que visa não só restituir aos cofres públicos as despesas geradas por um comportamento negligente das empresas, mas, sobretudo, preservar a saúde e a vida dos trabalhadores brasileiros. A ação regressiva acidentária representa, portanto, importante mecanismo de prevenção de acidentes do trabalho e de ressarcimento dos gastos a eles consequentes, conforme afirma Pullino (1996).

Em seguida, a PNSST estabelece as atribuições do MS: a) fomentar a estruturação da atenção integral à saúde dos trabalhadores, envolvendo a promoção de ambientes e processos de trabalho saudáveis, o fortalecimento da vigilância de ambientes, processos e agravos relacionados ao trabalho, a assistência integral à saúde dos trabalhadores, reabilitação física e psicossocial e a adequação e ampliação da capacidade institucional; b) promover a revisão periódica da listagem oficial de doenças relacionadas ao trabalho; d) contribuir para a estruturação e operacionalização da rede integrada de informações em saúde do trabalhador; e) apoiar o desenvolvimento de estudos e pesquisas em saúde do trabalhador; f) estimular o desenvolvimento de processos de capacitação de recursos humanos em saúde do trabalhador; e g) promover a participação da comunidade na gestão das ações em saúde do trabalhador. (BRASIL, 2011).

De acordo com Zimmermann, o MS é importantíssimo

[...] na vigilância da saúde do trabalhador, especialmente por meio de seus serviços estaduais e municipais de vigilância sanitária e epistemológica, pois mesmo os trabalhadores do mercado informal, diante de eventuais danos à saúde decorrentes das condições laborais, inevitavelmente serão atendidos nessa esfera. (ZIMMERMANN, 2015, p. 76).

Quanto ao MPS, hoje MTPS, o decreto prevê, entre outras atribuições, que compete a ele: a) subsidiar a formulação e a proposição de diretrizes e normas relativas à interseção entre as ações de segurança e saúde no trabalho e as ações de fiscalização e reconhecimento dos benefícios previdenciários decorrentes dos riscos ambientais do trabalho; b) coordenar, acompanhar, avaliar e supervisionar as ações do Regime Geral de Previdência Social, bem como a política direcionada aos Regimes Próprios de Previdência Social, nas áreas que guardem interrelação com a

segurança e saúde dos trabalhadores; c) coordenar, acompanhar e supervisionar a atualização e a revisão dos Planos de Custeio e de Benefícios, relativamente a temas de sua área de competência.

Ao INSS, como órgão de execução da PNSST, compete realizar ações de reabilitação profissional e avaliar a incapacidade laborativa para fins de concessão de benefícios previdenciários. (BRASIL, 2011).

Com relação ao INSS, é importante ressaltar, ainda, que a autarquia previdenciária deverá ingressar com ação judicial no caso de concessão de benefício oriundo de acidente do trabalho onde reste configurada a culpa do empregador. A ação regressiva acidentária, tendo em vista a sua importância, foi prevista expressamente como instrumento de política pública no PLANSAT.

Como já foi dito, a Medida Provisória nº 696, de 2015, promoveu a reorganização dos órgãos da Administração Direta da União, através da extinção de alguns ministérios, alterando a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Entre outras alterações, houve a fusão dos Ministérios da Previdência Social e do Trabalho e Emprego em um único órgão, denominado, agora, de Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Entretanto, a reorganização dos Ministérios em nada alterou as atribuições relativas à PNSST, pois foram todas agrupadas no MTPS, como se depreende do art. 7º da referida Medida Provisória:

Art. 7º Ficam transferidas aos órgãos que receberam as atribuições pertinentes e a seus titulares as competências e as incumbências estabelecidas em leis gerais ou específicas aos órgãos transformados, transferidos ou extintos por esta Medida Provisória ou a seus titulares. (BRASIL, 2015a).

Dessa forma, cabem ao MTPS todas as atribuições que eram da alçada dos antigos MTE e MPS. E este novo Ministério tem o poder-dever de pôr em prática todas as ações de segurança e saúde no trabalho, pois, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] nem o Estado, nem, portanto, seus órgãos e agentes dispõem de competências para autossatisfação. Estas, no Estado de Direito – onde “todo o poder emana do povo” (art. 1, parágrafo único, da Constituição Federal) e no qual se proclama que a “cidadania” é um de seus fundamentos (art. 1, II, da Constituição Federal) -, obviamente não são

instituídas em favor de quem as titularize, mas para que sirvam a determinados objetivos estabelecidos no interesse de todos. (MELLO, 2015, p. 147).

### **3.2.2 Advocacia-Geral da União (AGU)**

A AGU desempenha papel importantíssimo na execução da PNSST, bem como nas demais políticas públicas desenvolvidas e executadas pelo poder público federal.

A instituição está prevista no art. 131 da Constituição Federal de 1988, inserida no Título IV (Organização dos Poderes), Capítulo IV (Das funções essenciais à justiça), Seção II (Advocacia Pública), nos seguintes termos:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. (BRASIL, 1988).

Da citada norma constitucional, percebe-se que a AGU é a instituição pública que tem como objetivo a representação da União, ou seja, a representação de todos os Poderes, no campo judicial e extrajudicial, sendo-lhe, ainda, reservadas as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do poder executivo. (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2015a).

Segundo Macedo (2008), a Constituição Federal de 1988 emprega o termo “instituição” para designar que se trata de um organismo ou conjunto de órgãos sobre o qual repousa incidência normativa, bem como para ressaltar que a AGU é dotada de perenidade, vale dizer, não pode ser extinta nem pelo legislador ordinário, nem pelo constituinte derivado. Somente o constituinte originário, por meio de uma nova constituição, poderia extinguir a Advocacia-Geral da União.

A AGU, conforme Paiva (2015), bem como as procuradorias dos estados e do Distrito Federal, compartilham o exercício das funções essenciais à justiça, na discussão judicial sobre a execução das políticas públicas, bem como no âmbito interno do poder executivo, “prestando o serviço jurídico imprescindível da análise prévia na formação dos atos administrativos (controle *ex ante*) ou das ações de governo já praticadas (controle *ex post*).” (PAIVA, 2015, p. 13). Por este motivo,

Macedo (2008) afirma que a AGU é fundamental para o Estado Democrático de Direito.

O órgão é composto por servidores administrativos, por advogados da União, que respondem pela administração direta, Procuradores da Fazenda Nacional, com competência restrita à matéria tributária, Procuradores do Banco Central, que atuam exclusivamente perante aquela instituição, e Procuradores Federais, que atuam junto às autarquias e fundações.

Os procuradores federais compõem a Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão vinculado à AGU, criado pela Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, e que tem como titular o Procurador-Geral Federal, cargo de natureza especial, nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Advogado-Geral da União.

Compete à PGF exercer a representação judicial, extrajudicial, a consultoria e assessoramento jurídicos de todas as autarquias e fundações públicas federais, bem como a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial. A missão da PGF consiste em “Defender as políticas e o interesse públicos, por intermédio da orientação jurídica e representação judicial das autarquias e fundações públicas federais, observados os princípios constitucionais.” (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2015).

Constata-se, assim, que a AGU trabalha, em um primeiro momento, para conferir sustentabilidade jurídico-constitucional às políticas públicas nas etapas de formulação, implementação e avaliação. Todavia, quando uma política pública é posta em questionamento perante o poder judiciário, a AGU trabalha na defesa judicial desta, de modo a promover a efetiva satisfação das necessidades sociais e do interesse público.

Por esse motivo, o membro da AGU desempenha suas atribuições ao lado do gestor público, seja prestando o assessoramento e consultoria jurídicos, na fase de elaboração de determinada política pública, seja atuando na esfera do poder judiciário, defendendo a sua legalidade. Entretanto, isso não significa dizer que a AGU exerça uma advocacia de governo, subordinada ao poder político dominante em determinado momento. Ao contrário, a AGU exerce uma advocacia de Estado, “na medida em que age na defesa de princípios constitucionais que não se alteram pela simples mudança de governo, nem se submetem aos momentâneos interesses partidários.” (MACEDO, 2008, p.131). Além disso, a AGU é composta por uma

burocracia profissionalizada e autônoma, que atua sempre nos limites da legalidade e da constitucionalidade em defesa do interesse público, estando acima de conflitos político-partidários.

A AGU atua também de forma proativa para garantir a execução da política pública, através do ajuizamento de ações judiciais que têm por objetivo fazer valer o que foi estabelecido como objetivo.

Como anteriormente visto, o PLANSAT estabeleceu, como instrumento de efetivação dessa política pública, a implementação da ARA.

Mesanelli e Mastropaschoa (2012) afirmam que “o conceito de ações regressivas acidentárias não deve ser restrito ao seu viés ressarcitório, mas, também, ao seu cunho concretizador da política pública de prevenção dos acidentes do trabalho. (MESANELLI; MASTROPASCHOA, 2012, p. 72).

A AGU, representando judicialmente o INSS, impetrará as ações regressivas acidentárias, nos casos em que a inobservância do dever de cuidar do meio ambiente do trabalho cause um acidente, gerando despesas para a previdência social. Através da ação regressiva, a AGU buscará devolver aos cofres públicos os valores despendidos por toda a sociedade para o pagamento de uma prestação previdenciária, originados pela negligência do empregador, como também atuará para que a ação regressiva sirva como instrumento concretizador da política pública de prevenção dos acidentes do trabalho no Brasil.

### **3.2.3 Ministério Público do Trabalho**

Outra instituição indispensável na defesa do meio ambiente do trabalho é o Ministério Público do Trabalho (MPT), integrante do Ministério Público da União (MPU). O MPT detém a atribuição de fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista, quando presente o interesse público, visando regularizar e mediar as relações entre empregados e empregadores. Cabe-lhe promover a ação civil pública, no âmbito da Justiça do Trabalho, para defesa de interesses coletivos, quando direitos sociais constitucionalmente garantidos aos trabalhadores são desrespeitados. Consta ainda no endereço eletrônico do órgão estatal:

Atendendo aos ditames da nossa Constituição da República, que elegeu como valor da nossa sociedade a dignidade humana e insculpiu princípios a nortear esse comando, dentre eles a proteção do meio ambiente do

trabalho, a CODEMAT busca unificar a estratégia de atuação dos seus membros, deliberando, por seus coordenadores regionais, as ações prioritárias, sempre pautada pela missão, visão e valores da instituição, como medida de promover a efetiva defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis dos trabalhadores. A Codemat Atuar na defesa de um meio ambiente do trabalho seguro e saudável é uma das metas do MPT. Não por outro motivo que foi criada, em 2003, a Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho - Codemat como forma de articular as ações institucionais na área. A redução dos riscos do trabalho por intermédio de normas de saúde e segurança está assegurada na Constituição brasileira e, portanto, é preocupação na definição das estratégias de como o MPT desempenha as suas funções. (BRASIL, 2015b).

### **3.2.4 Organização Internacional do Trabalho (OIT)**

A OIT é uma agência do Sistema das Nações Unidas cuja atribuição principal é a formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho, através de convenções e recomendações. Foi criada em 1919, por meio do Tratado de Versalhes, que encerrou a Primeira Guerra Mundial. A Organização possui uma estrutura tripartite, composta de representantes de governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores. As convenções internacionais, quando ratificadas por um país, passam a fazer parte de seu ordenamento jurídico. Por isso, a OIT é um importante agente de regulação do meio ambiente do trabalho. O Brasil é um dos membros fundadores da OIT e tem participado da Conferência Internacional do Trabalho desde sua primeira reunião. A OIT tem representação no País desde a década de 1950. Conforme consta de seu endereço eletrônico, a OIT foi fundada sobre “a convicção primordial de que a paz universal e permanente somente pode estar baseada na justiça social.” (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2012).

### **3.2.5 Sindicatos**

Os sindicatos são fundamentais na fiscalização do meio ambiente do trabalho, pois estão próximos aos trabalhadores e ao local do trabalho. A legislação garante aos sindicatos prerrogativa de acompanhar o cumprimento das normas protetivas do trabalho, facultando-lhes do direito de promover denúncias e solicitar fiscalização a ser realizada pelos órgãos públicos competentes, nos seguintes termos:

Art. 19 [...]

§ 4º O Ministério do Trabalho e da Previdência Social fiscalizará e os sindicatos e entidades representativas de classe acompanharão o fiel cumprimento do disposto nos parágrafos anteriores, conforme dispuser o Regulamento). (BRASIL, 1991).

Zimmermann (2015) lembra ainda o disposto no art. 8º, III, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que cabe ao sindicato a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas, como ressalta também o previsto no § 2º do art. 195 da CLT, que permite ao sindicato arguir em juízo a insalubridade ou periculosidade. Ressalta a autora:

Diante desses dispositivos, não resta dúvida acerca da possibilidade de os sindicatos postularem em juízo a eliminação ou a redução das condições inseguras do MAT, fazendo-o em nome de todos os empregados, até para não deixá-los em situação desconfortável diante do empregador. (ZIMMERMANN, 2015, p. 80).

No mesmo sentido, Mesanelli e Mastropaschoa (2012) ressaltam que o sindicato poderá, na qualidade de substituto processual, representando seus associados, propor ação civil pública objetivando a observância das normas de saúde e segurança do trabalho. Afirmam as autoras que há a possibilidade de ajuizamento de uma ação com caráter de tutela inibitória, com o intuito de prevenir a violação de direitos. Ressaltam que, neste caso, ainda não existe um direito a ser reparado, havendo apenas uma prevenção a ser buscada para que não haja a necessidade de reparação. Asseveram, ainda, que a tutela inibitória divide-se em negativa, onde o objetivo da ação é buscar uma obrigação de não fazer, como, por exemplo, não submeter o trabalhador a situação insalubre ou de perigo, ou tutela inibitória positiva, onde se pleiteia a condenação a uma obrigação de fazer, como, por exemplo, a adoção de medidas de segurança por parte do empregador, ambas com escopo na defesa do meio ambiente do trabalho sadio e seguro.

Diante do exposto, percebe-se a importância dos sindicatos na tutela do meio ambiente do trabalho. Entretanto, conforme observa Zimmermann (2015), apesar de suas possibilidades, os sindicatos têm atuado apenas e infelizmente em questões “que visam ao mero recebimento dos adicionais de insalubridade e de periculosidade do que para exigir dos empregadores a adequação do MAT, com a eliminação dos riscos.” (ZIMMERMANN, 2015, p. 80).

### **3.2.6 Empregador**

Conforme previsto no art. 2º da CLT, empregador é a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.

O empregador é considerado o mais importante mantenedor do meio ambiente do trabalho, nos dizeres de Zimmermann (2015). Por imposição legal, ele deve propiciar condições mínimas de segurança ao empregado, devendo implementar as medidas de proteção e promover a prevenção das doenças e dos acidentes laborais (MORAES, apud ZIMMERMANN, 2015). A autora acrescenta, ainda, que a prevenção dos danos à saúde e segurança do trabalhador brasileiro deve ser vista como investimento na qualidade e produtividade da empresa e que a conscientização do empregador é o primeiro passo na defesa do meio ambiente do trabalho.

Um outro aspecto relevante diz respeito à responsabilidade social das organizações. A responsabilidade social, como um novo conceito, pode ser entendida como a política de planejamento e atuação empresarial com todos os setores atingidos por sua atividade, como, por exemplo, os trabalhadores, a comunidade e o meio ambiente. As organizações adotam códigos de conduta, voluntariamente, nos quais se comprometem a elevar padrões de proteção de direitos, assumindo responsabilidade de uma forma geral. (ROCHA, apud ZIMMERMANN, 2015).

Zimmermann (2015) afirma, entretanto, que esses códigos de condutas não são voluntários, pois as responsabilidades estão definidas em lei. Apesar disso, os empregados podem se beneficiar do compromisso assumido pelas organizações quanto à responsabilidade social, fiscalizando e cobrando as atitudes das organizações.

### **3.2.7 Trabalhador**

Diante de uma violação de direito relativo às condições de trabalho e ao meio ambiente do trabalho, o empregado tem várias possibilidades legais para agir, como, por exemplo: reclamar perante a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) e/ou Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do

Trabalho (SESMT), apresentar denúncia de irregularidade ao órgão local do Ministério do Trabalho, requerer judicialmente as providências para a eliminação ou neutralização do agente agressivo, interromper a prestação dos serviços, além de poder considerar o seu contrato de trabalho rescindido com base no art. 483 da CLT. (OLIVEIRA, *apud* ZIMMERMANN, 2015).

Todavia, o mais importante é o trabalhador se conscientizar sobre a necessidade de trabalhar em um ambiente seguro e equilibrado, conforme ressalta Zimmermann, preservando a sua saúde e, até mesmo, a sua vida.

#### **4 AÇÃO REGRESSIVA COMO MEDIDA DE RECOMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM RAZÃO DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS E COMO INSTRUMENTO DA PNSST**

No âmbito da Previdência Social, o Regime Geral de Previdência Social abrange, obrigatoriamente, todos os trabalhadores da iniciativa privada, os trabalhadores autônomos, eventuais ou não – os empresários, titulares de firmas individuais ou sócios-gestores e prestadores de serviços – trabalhadores avulsos –, pequenos produtores rurais e pescadores artesanais trabalhando em regime de economia familiar – além de outras categorias profissionais previstas no art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991. O INSS é a autarquia federal responsável pela gestão do RGPS, através da concessão de benefícios e serviços. (CASTRO; LAZZARI, 2012)

Ocorrido um acidente do trabalho, em suas variadas conceituações legais, o INSS, como já foi dito, arcará com o pagamento de uma prestação previdenciária, seja concedendo alguma espécie de benefício (auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez ou pensão por morte) ou prestando o serviço de reabilitação profissional.

Entretanto, há casos em que os acidentes do trabalho são causados por negligência do empregador quanto ao cumprimento ou fiscalização das normas relacionadas à Segurança e Saúde no Trabalho.

Nesta hipótese, de acidente do trabalho causado por culpa *lato sensu* do empregador, o INSS, representado pela AGU, proporá ação regressiva para reaver todo o dinheiro gasto com o pagamento da prestação previdenciária. Nesse sentido, dispõe o art. 120 da Lei nº 8.213, de 1991, *in verbis*: “Art. 120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.”

De acordo com Castro e Lazzari, com a ação regressiva acidentária:

[...] surge um novo conceito de responsabilidade pelo acidente do trabalho: o Estado, por meio do ente público responsável pelas prestações previdenciárias, resguarda a subsistência do trabalhador e seus dependentes, mas tem o direito de exigir do verdadeiro culpado pelo dano que este arque com os ônus das prestações – aplicando-se a noção de responsabilidade objetiva, conforme a teoria do risco social para o Estado; mas a da responsabilidade subjetiva e integral, para o empregador infrator. Medida justa, pois a solidariedade social não pode abrigar condutas

deploráveis como a do empregador que não forneça condições de trabalho indene de riscos de acidentes. (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 581).

Conforme Dias Neto a ação regressiva possui uma função arrecadatória de recuperar os valores despendidos pela Previdência Social, além de conter uma “conotação pedagógico-promocional, na medida em que educa, estimula e promove condutas socialmente desejáveis no mundo do trabalho.” (DIAS NETO, 2014, p. 183)

Para Zimmermann (2015), o ajuizamento da ação regressiva não é uma mera faculdade para a Previdência Social, mas, sim, um poder-dever, não havendo discricionariedade para a Administração, que deverá sempre propor a ação regressiva, nos casos cabíveis, com o escopo de preservar os cofres públicos e concretizar as políticas públicas de prevenção de infortúnios.

Entretanto, para se averiguar e apurar se o acidente do trabalho foi causado por culpa *lato sensu* quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva, nos termos do citado art. 120, é preciso que haja interlocução entre os órgãos públicos. O INSS por si só não dispõe de dados e elementos para saber se o benefício acidentário que concede é oriundo de um infortúnio em que houve a culpa do empregador. A fiscalização, averiguação e análise dos acidentes do trabalho competem, num primeiro momento, ao Departamento de Segurança e Saúde do Trabalho (DSST), integrante da estrutura do MTPS. Aos auditores fiscais do trabalho compete a análise minuciosa sobre o acidente do trabalho ocorrido. Da mesma forma, a AGU não dispõe de elementos para ajuizar uma ação regressiva, sem antes analisar de forma cuidadosa a documentação relativa ao acidente do trabalho, produzida pelo DSST e demais órgãos públicos.

Por este motivo, a PNSST estabeleceu que, para alcançar os seus objetivos de promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador, bem como a prevenção de acidentes e de danos à saúde advindos, é necessário implementar a articulação continuada das ações de governo no campo das relações de trabalho, produção, consumo, ambiente e saúde, com a participação voluntária das organizações representativas de trabalhadores e empregadores. (BRASIL, 2011).

No âmbito da AGU, por muito tempo, a ação regressiva foi implementada de forma incipiente, por falta de estrutura dos órgãos, como também devido à ausência de articulação efetiva com outros órgãos do poder público. Apesar de a ação regressiva estar prevista no ordenamento jurídico brasileiro desde 1991, somente a

partir de 2007 é que elas passaram a ser efetivamente interpostas em maior número. Segundo Maciel (2015), a evolução do ajuizamento das ações regressivas deve-se ao aprimoramento da postura institucional proativa da AGU.

Constata-se, assim, que o fato de a ação regressiva estar prevista em lei não garantiu efetividade em sua implementação. Foi preciso desenvolver uma articulação entre os órgãos públicos, como também foi necessário instituir a ação regressiva como uma ação prioritária dentro da AGU, o que se deu a partir da expedição da Portaria PGF nº 1.309, de 11 de dezembro 2008, que dispôs em seu art. 5º:

Art. 5º. As ações regressivas acidentárias serão consideradas prioritárias, podendo o acompanhamento ser efetuado por núcleo específico, acaso existente no âmbito das Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados, Procuradorias Seccionais Federais e Escritórios de Representação da Procuradoria-Geral Federal. (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2008).

Entretanto, somente a partir da edição da Portaria nº 14, de 12 de janeiro de 2010, da PGF, foi estabelecido que os órgãos da AGU dessem prioridade ao, acompanhamento das ações regressivas.

Art. 1º As Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados, Procuradorias Seccionais Federais e os Escritórios de Representação darão acompanhamento prioritário às seguintes ações judiciais relativas à cobrança e recuperação de créditos: [...] II - ações regressivas acidentárias; (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2010).

A referida Portaria determinou, ainda, que cada Procuradoria deveria designar ao menos um Procurador Federal para atuar exclusivamente nas ações regressivas. Pelo que se percebe, essas iniciativas surtiram efeito, pois foram ajuizadas quase 500 ações regressivas por ano, em todo o Brasil, após a edição do ato.

Posteriormente, foi expedida a Portaria Conjunta n. 6, de 18 de janeiro de 2013, firmada entre a PGF e a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE-INSS), ambos órgãos de execução da AGU. (ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, 2013).

Essa Portaria Conjunta estabeleceu critérios e procedimentos relativos ao ajuizamento de ações regressivas previdenciárias pela PGF no exercício da representação do INSS. Entre outras disposições, criou o Núcleo de Estudos de

Ações Regressivas Previdenciárias (NEARP), o qual elaborou uma Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Previdenciárias. Essa Cartilha, voltada aos advogados públicos que atuam nas ações regressivas, foi publicada pela AGU em 28/02/2014. (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2014). Sua edição representou um grande avanço no desenvolvimento de tais ações dentro da AGU, fornecendo conceitos, estabelecendo procedimentos prévios de instrução para seu ajuizamento, além de demonstrar a necessidade de interlocução dos órgãos públicos para a efetividade do trabalho, o que ocorreu através da celebração de vários convênios.

Inicialmente, a Cartilha da AGU conceitua a ação regressiva previdenciária como sendo “a ação que tenha por objeto o ressarcimento ao INSS de despesas previdenciárias determinadas pela ocorrência de atos ilícitos.” (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2014, p. 11).

Como se vê, é utilizada a expressa ação regressiva previdenciária, que inclui em seu conceito três tipos de ações regressivas. Além da ação regressiva acidentária, objeto deste estudo, inclui no conceito a ação regressiva de trânsito e a ação regressiva Maria da Penha.

A ação regressiva acidentária (ARA) é determinada pelo descumprimento de normas de saúde e segurança do trabalho que resulte em acidente do trabalho.

A ação regressiva de trânsito é aquela ajuizada em virtude do cometimento de crimes de trânsito, na forma do Código de Trânsito Brasileiro. Nessa hipótese, há um acidente de trânsito causado por culpa do condutor, que, infringindo as normas legais, vitima um segurado do INSS e gera uma despesa previdenciária. Como exemplo, pode ser citada a hipótese de um condutor que, após ingerir bebida alcoólica, atropela e mata um segurado da Previdência Social. Neste caso, o INSS concederá aos dependentes o benefício de pensão por morte, mas deverá ajuizar a ação regressiva de trânsito para cobrar do condutor infrator todas as despesas geradas com o pagamento da pensão por morte.

Outra espécie é a ação regressiva Maria da Penha. Nos casos de violência doméstica, nos quais o cometimento de ilícitos penais dolosos cause lesão corporal, morte ou perturbação funcional, gerando o pagamento de despesa previdenciária, deverá haver o ajuizamento da ação regressiva Maria da Penha. A explicação para o nome dessa ação regressiva está na história de Maria da Penha Maia Fernandes, que ficou paraplégica devido às agressões de seu então marido e não poupou esforços para que a justiça fosse feita. Seu empenho deu origem à Lei nº 11.340, de

7 de agosto de 2006, que criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, e que ficou conhecida como Lei Maria da Penha.

Sendo a mulher agredida segurada do INSS, a autarquia previdenciária lhe concederá o devido benefício. Entretanto, o INSS, através da AGU, poderá ingressar com a ação regressiva Maria da Penha, para cobrar do marido agressor todas as despesas pagas pela Previdência Social com a aposentadoria concedida.

Quanto à ARA, objeto deste estudo, o manual da AGU explicita que são necessários três pressupostos fáticos para sua ocorrência. Os dois primeiros são o acidente do trabalho sofrido por um segurado do INSS e a despesa previdenciária, que se refere ao pagamento pelo INSS das prestações previdenciárias, ambos já estudados neste trabalho. O terceiro pressuposto fático para ocorrência da ação regressiva acidentária é a negligência do empregador quanto ao cumprimento e à fiscalização das normas de segurança e saúde do trabalho, nos termos do disposto no art. 120 da Lei de Benefícios.

Todavia, a apuração da culpa do empregador vai muito além da análise da negligência. Refere-se, sim, à análise da culpa em sentido amplo.

A culpa do empregador decorre de sua obrigação legal de cumprir e fiscalizar as normas de segurança e saúde do trabalho, como também de sua omissão, pois compete ao empregador munir os trabalhadores de todos os equipamentos de proteção adequados ao risco de cada atividade, além de ter a responsabilidade de zelar pela sua utilização dos equipamentos, através de instrução a eles oferecida, bem como fiscalizar o correto manejo destes.

Conforme Maciel (2015), a conduta culposa do empregador é um pressuposto para o ajuizamento da ARA. Para o autor, tal conduta, embasada em uma responsabilidade subjetiva, deverá ser comprovada para que a ação regressiva atinja o seu objetivo de reaver todas as despesas pagas pela Previdência Social. Afirma textualmente:

A partir disso podemos concluir que não será todo e qualquer acidente do trabalho que ensejará o ajuizamento de uma ARA, apenas os casos em que o empregador/contratante tenha contribuído culposamente para o infortúnio laboral e, nesse caso, praticado uma conduta ilícita, é que a pretensão regressiva será exercida pelo INSS. (MACIEL, 2015, p. 44).

A culpa do empregador no acidente do trabalho que dá ensejo à ação regressiva é a culpa em sentido amplo, *lato sensu*. Toda ação ou omissão, dolosa

ou culposa, seja por negligência, imperícia ou imprudência do empregador que, não cumprindo ou deixando de fiscalizar o cumprimento das normas de segurança e saúde do trabalho, vier a causar um acidente do trabalho é passível de reprimenda através da ARA. Oliveira, apud Maciel, afirma que a ação dolosa ocorre quando o empregador intencionalmente age com o objetivo de violar direito ou praticar ato ilícito, enquanto que, no comportamento culposos, o empregador não objetiva o resultado, entretanto, age de forma descuidada ou sem diligência, podendo causar acidente ou doença ocupacional. Em todos os casos, a conduta do empregador, dolosa ou culposa, pode ocasionar o ajuizamento da ação regressiva.

Caberá ao INSS, autor da ação judicial, através da AGU, o ônus de comprovar a existência da culpa dos empregadores, especificamente quanto à negligência na observância das normas de segurança e higiene do trabalho.

De acordo com Pullino (1996), a principal finalidade da ARA é a recuperação para os cofres públicos dos recursos que foram gastos a partir da ocorrência do evento social acidentário, que poderia ter sido evitado, caso tivesse sido cumprido o dever legal de proteção ao ambiente de trabalho, por parte da empresa.

Outra importante finalidade da ARA é o seu caráter pedagógico-punitivo, como meio de tutelar o Meio Ambiente do Trabalho. Segundo Zimmermann:

O adequado manejo da ARA, portanto, pode colaborar com a melhoria das condições de segurança e higiene no trabalho e, conseqüentemente, com o resguardo da saúde e da vida dos trabalhadores. Isso porque as empresas, ao perceberem a efetiva utilização do instituto, tenderão a optar pelo fiel cumprimento das normas legais para a manutenção de um ambiente de trabalho seguro e salubre a ter que suportar futuras responsabilizações. Tais ônus poderão comprometer, inclusive, a estabilidade financeira do empreendimento, independentemente do seu porte, seja de forma direta (condenação econômica) ou indireta (perda de credibilidade diante da sociedade/consumidores em razão da reprovação imposta, que demonstra o desrespeito aos direitos dos trabalhadores). Assim, a função pedagógica da ARA deve ser ressaltada, pois efetivamente evidencia o seu caráter de instrumento de tutela do meio ambiente do trabalho, além de representar a hipótese ideal de vigência da norma. (ZIMMERMANN, 2010, p. 195).

Por esta importante razão, a ARA revela-se um instrumento de política pública previsto no PLANSAT.

Segundo Araújo (2010), a saúde constitui direito fundamental no ordenamento jurídico. Nesse sentido, torna-se fundamental que os riscos de acidentes sejam reduzidos ao menor patamar possível. Segundo o autor, a reparação ao trabalhador

acidentado e a punição das empresas representam meio de se cumprir o que determina a Constituição Federal, mas não é o ideal. O ideal e mais eficaz é a implementação de políticas públicas preventivas contra riscos no ambiente de trabalho, a fim de que não ocorram os acidentes, na sua opinião.

Além disso, a AGU, através da Portaria Conjunta nº 6, de 2013, criou uma fase pré-processual, com o objetivo de colher todos os elementos sobre o acidente do trabalho e assim formar o juízo de convencimento sobre a existência ou não de culpa do empregador no caso concreto. Esta fase pré-processual foi definida como Procedimento de Instrução Prévia (PIP):

Art. 6º O procedimento de instrução prévia - PIP compreende o levantamento das informações, documentos previdenciários e constituição de prova da ocorrência dos ilícitos tratados nesta portaria, com vistas ao eventual ajuizamento da ação regressiva.  
(ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2013)

Em consonância com o disposto no ato normativo, o Procurador Federal responsável pelo PIP deverá adotar medidas instrutórias de forma proativa para o ajuizamento da ação regressiva, como realizar pesquisas no Sistema Único de Informações de Benefícios (SUIBE) da Previdência Social, acerca dos benefícios acidentários concedidos, bem como trabalhar em parceria e cooperação com outros órgãos públicos que disponham de informações sobre acidentes do trabalho. Nesse sentido, estabelece a Portaria Conjunta, em seu art. 14:

Art. 14. As provas da ocorrência do ato ilícito poderão ser obtidas, sem prejuízo de outros modos determinados pelas circunstâncias dos fatos, da seguinte forma:  
I- no caso de acidente de trabalho, preferencialmente:  
a) por encaminhamento espontâneo, ou mediante solicitação, de laudo de análise de acidente à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego da localidade;  
b) por solicitação aos órgãos do Ministério Público Estadual ou do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público do Trabalho, Polícia Civil, Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Saúde e Segurança do Trabalho - FUNDACENTRO, Sindicatos e outras entidades que porventura disponham de elementos probatórios;  
c) por meio de pesquisas e requerimentos aos órgãos jurisdicionais da Justiça dos Estados ou Distrito Federal e Territórios, ou da Justiça do Trabalho a respeito de eventuais ações de indenização. (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2013).

Todos os documentos, laudos técnicos e informações sobre o acidente do trabalho e a prestação previdenciária concedida serão juntados ao PIP com o

objetivo de identificar a coexistência dos pressupostos fáticos que viabilizam o ajuizamento da ARA.

Segundo a Cartilha da AGU, o PIP é composto de três fases, quais sejam, instauração, instrução e conclusão. (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2014, p. 16). A instauração do PIP cabe ao órgão da AGU com atribuição sobre o local onde o acidente do trabalho ocorreu e se materializa através de uma portaria interna. Assim que tomar conhecimento do acidente laboral, o órgão da AGU deverá expedir uma Portaria de Instauração. O conhecimento do acidente pode ocorrer em razão do conhecimento direto do caso por um membro da AGU ou mediante provocação de algum de seus setores ou, ainda, mediante a provocação externa, oriunda do recebimento de representações e documentos provenientes de particulares ou de outros órgãos públicos. Neste último caso, a instauração decorre a partir de informações enviadas pela Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE), pela Justiça do Trabalho, pelo Ministério Público do Trabalho, pela Polícia Civil e pelos sindicatos, entre outros.

Na fase de instrução do PIP, o Procurador Federal responsável pela análise do caso concreto deverá diligenciar a fim de identificar a existência dos pressupostos fáticos da ARA, ou seja, o acidente do trabalho, o pagamento de prestação previdenciária pelo INSS e a culpa do empregador. Nesta fase, um dos documentos mais importantes é, sem dúvida, o laudo de análise de acidente emitido pela SRTE da localidade onde ocorreu o infortúnio, a quem incumbe fiscalizar o cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho, nos termos do art. 156 da CLT:

Art. 156 - Compete especialmente às Delegacias Regionais do Trabalho, nos limites de sua jurisdição:  
I - promover a fiscalização do cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho;  
II - adotar as medidas que se tornem exigíveis, em virtude das disposições deste Capítulo, determinando as obras e reparos que, em qualquer local de trabalho, se façam necessárias;  
III - impor as penalidades cabíveis por descumprimento das normas constantes deste Capítulo, nos termos do art. 201.

Cabe ao auditor fiscal do trabalho a análise do acidente laboral ocorrido, através da emissão do relatório fiscal no qual são descritas as causas do sinistro. Esse relatório é enviado à AGU para instrução do PIP e eventual ajuizamento da ARA.

Outra fonte de informação sobre o acidente do trabalho ocorrido é a esfera criminal, consubstanciada nos documentos produzidos pela Polícia Civil, Ministério Público e decisões judiciais penais. Isto porque os acidentes laborais podem repercutir também na esfera penal, “pois invariavelmente resultam em ilícitos (lesões corporais e homicídios culposos) que são investigados pela Polícia Civil, os quais podem culminar em ações penais movidas pelo Ministério Público e julgadas pela Justiça estadual.” (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2014, p. 20). Desta forma, o Procurador Federal responsável pelo caso concreto deverá encaminhar ofícios àqueles órgãos solicitando as provas produzidas, como laudo pericial e depoimento de testemunhas sobre o acidente que possam comprovar a culpa do empregador no infortúnio.

Da mesma maneira, as decisões judiciais proferidas pela Justiça do Trabalho, em casos de acidentes do trabalho, nas quais sejam partes o empregador e o trabalhador acidentado, também são importante fonte de subsídios para o ajuizamento das ações regressivas. Nas ações em que o empregado busca uma indenização em virtude do infortúnio laboral são produzidas várias provas, como perícia técnica, depoimento de testemunhas e juntada de documentos que podem ser utilizadas no ajuizamento da ação regressiva pela AGU em face do empregador desidioso. Com o objetivo de estabelecer um fluxo permanente de informações entre a AGU e a Justiça do Trabalho, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) e a Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho editaram a Recomendação Conjunta GP.CGJT. nº 2/2011, que dispõe sobre o encaminhamento de cópia de sentenças e acórdãos que reconheçam conduta culposa do empregador em acidente de trabalho para a respectiva unidade da PGF, órgão da AGU. Estabelece a referida Recomendação:

**RECOMENDAÇÃO CONJUNTA GP.CGJT. N.º 2/2011**

Recomenda o encaminhamento de cópia de sentenças e acórdãos que reconheçam conduta culposa do empregador em acidente de trabalho para a respectiva unidade da Procuradoria-Geral Federal - PGF.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO E O CORREGEDOR-GERAL DA JUSTIÇA DO TRABALHO, no uso de suas atribuições legais e regulamentares, e CONSIDERANDO o papel institucional da Justiça do Trabalho na preservação da cidadania e da dignidade do ser humano, mormente no tocante à melhoria das condições laborais e à prevenção de acidentes de trabalho;

CONSIDERANDO o Protocolo de Cooperação Técnica celebrado pelo Tribunal Superior do Trabalho, Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da

Previdência Social e Advocacia-Geral da União visando à implementação de ações e medidas voltadas à prevenção de acidentes de trabalho; CONSIDERANDO as ações propositivas e de política judiciária sugeridas pelo Comitê Interinstitucional composto por representantes das instituições parceiras; e

CONSIDERANDO a importância das ações regressivas acidentárias como meio de ressarcimento da Administração Pública pelos gastos decorrentes das prestações sociais decorrentes de acidente de trabalho e, ainda, como instrumento pedagógico e de prevenção de novos infortúnios, a teor do artigo 120 da Lei 8.213/91;

R E S O L V E M:

RECOMENDAR aos Desembargadores dos Tribunais Regionais do Trabalho e aos Juízes do Trabalho que encaminhem à respectiva unidade da Procuradoria Geral Federal - PGF (relação anexa), por intermédio de endereço de e-mail institucional, cópia das sentenças e/ou acórdãos que reconheçam conduta culposa do empregador em acidente de trabalho, a fim de subsidiar eventual ajuizamento de Ação Regressiva, nos termos do art. 120 da Lei nº 8.213/91.

Brasília, 28 de outubro de 2011.

Ministro JOÃO ORESTE DALAZEN

Presidente do Tribunal Superior do Trabalho

Ministro ANTÔNIO JOSÉ DE BARROS LEVENHAGEN

Corregedor-Geral da Justiça do Trabalho. (BRASIL, 2011).

De posse das cópias de sentenças e acórdãos proferidos pela Justiça do Trabalho que reconheçam a conduta culposa do empregador em acidente de trabalho, o Procurador Federal instruirá o PIP e já terá, provavelmente, elementos suficientes para ajuizar a ação regressiva.

A última fase do PIP é a conclusão, que deve ocorrer no prazo de 180 dias a partir da instauração. A prorrogação desse prazo é possível, desde que motivadamente justificada. Uma vez encerrada a instrução, o PIP poderá ser arquivado, sobrestado, redistribuído a outra Procuradoria ou poderá fundamentar o ajuizamento da ação regressiva. É o que prevê o art. 9º da Portaria Conjunta nº 6, de 18 de janeiro de 2013:

Art. 9º A instauração ocorrerá por meio de portaria interna e a finalização por meio de nota, que deverá concluir pelo:

I- ajuizamento da ação regressiva; ou

II- não ajuizamento da ação regressiva, que se dará nos casos de:

a) não comprovação ou ausência de ato ilícito;

b) não comprovação ou ausência de dolo ou culpa;

c) não existência de nexo de causalidade entre a ação ou omissão ilícita e o evento que gerou a concessão de benefício previdenciário; ou

d) não concessão de benefício. (BRASIL, 2013).

Quando não restar configurada a culpa do empregador ou o nexo causal, como também não houver a concessão de benefício, o PIP deverá ser arquivado. Entretanto, caso haja posterior concessão de benefício acidentário em virtude do

mesmo infortúnio, o PIP poderá ser reaberto, nos termos do disposto no § 1º do art. 9º na referida Portaria:

Art. 9º [...]

§ 1º Concluído o PIP sem o ajuizamento de ação regressiva em função da não concessão de benefício, o Procurador Federal responsável deverá solicitar ao INSS que realize marcação nos cadastros da vítima em sistemas específicos, para efeito de posterior informação ao órgão de execução da PGF a respeito de eventual concessão de benefício, fato que determinará a reabertura do procedimento. (BRASIL, 2013).

O sobrestamento do PIP ocorrerá quando estiver pendente a concessão do benefício discutido na via administrativa ou judicial, como estabelece o § 2º do citado art. 9º:

Art. 9º [...]

§ 2º Estando pendente a concessão de benefício, inclusive nos casos de indeferimento discutido em instâncias recursais administrativas ou em instâncias judiciais, o PIP será sobrestado após a conclusão da instrução relativamente à conduta ilícita. (BRASIL, 2013).

Por sua vez, o PIP será redistribuído a outra Procuradoria, quando o órgão da AGU que instaurou o procedimento não for o competente para o ajuizamento da ARA, que deverá ocorrer perante a Justiça Federal no foro do domicílio do réu.

Entretanto, caso estejam presentes os elementos suficientes de prova da ocorrência do ato ilícito, da culpa, do nexo causal e da realização de despesas previdenciárias, o PIP dará ensejo ao ajuizamento da ação regressiva, como prevê expressamente o art. 15 da Portaria Conjunta nº 6, de 18 de janeiro de 2013: “Art. 15. A ação regressiva será proposta quando estiverem presentes os elementos suficientes de prova da ocorrência do ato ilícito, da culpabilidade, do nexo causal e da realização de despesas previdenciárias.” (BRASIL, 2013).

Todas as procuradorias da AGU devem encaminhar relatórios mensais à Direção Central do órgão, contendo os dados relativos ao número de ações regressivas ajuizadas, às fases processuais em que se encontram as ações já ajuizadas e às decisões judiciais proferidas.

O autor da ação regressiva será, como já foi dito, o INSS, autarquia federal responsável por analisar, conceder, administrar e efetuar o pagamento das prestações sociais, representado judicialmente pela AGU.

O réu da ação regressiva será o empregador responsável pelo acidente do trabalho, por descumprir as normas padrão de segurança e saúde do trabalho, previstas na CLT, nas Normas Regulamentadoras (NRs), nas normas dos conselhos de fiscalização profissional e nas normas de segurança inerentes a certas atividades profissionais, entre outras. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 7º, inciso XXII, assegura ao trabalhador o direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde e segurança. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), nos termos do disposto no art. 157, impõe às empresas a responsabilidade pela observância dessas normas, como também a obrigação de instruir os empregados com relação às precauções no sentido de se evitarem acidentes ou doenças ocupacionais. Além dessas normas, o § 1º do art. 19 da Lei nº 8.213, de 1991, atribui a responsabilidade da empresa pela adoção e uso das medidas de proteção e segurança da saúde do trabalhador. Dessa forma, qualquer conduta do empregador que esteja em desacordo com a legislação e que venha a causar um acidente do trabalho pode dar ensejo ao direito de regresso da Previdência Social pelos pagamentos das despesas previdenciárias em face daqueles empregadores que deram causa ao dano (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2013, p. 26).

No caso de haver mais de um responsável pelo ato ilícito causador do acidente do trabalho, todos deverão figurar no polo passivo da ação judicial. Nessa hipótese, buscar-se-á a condenação de todos que, de alguma forma, tinham responsabilidade sobre a execução do trabalho, como empregadores, tomadores de serviço, contratantes e cedentes de mão de obra e, até mesmo, órgãos públicos. Ou seja, há a possibilidade de o INSS, através da AGU, ajuizar uma ação regressiva em face de um órgão público para o qual o segurado acidentado prestava serviço, nos termos do art. 18 da Portaria Conjunta nº 6, de 2013:

Art. 18. Havendo mais de um responsável pelo ato ilícito, o polo passivo da ação regressiva será composto em litisconsórcio, formulando-se pretensão expressa no sentido da condenação solidária dos autores do dano.

Parágrafo único. A definição dos responsáveis deverá levar em conta as condutas imputadas a empregadores, tomadores de serviço, contratantes e cedentes de mão-de-obra e órgãos públicos para os quais, direta ou indiretamente, o segurado trabalhava. (BRASIL, 2013).

O objetivo imediato da ação regressiva é a condenação do empregador desidioso ao ressarcimento, ao INSS, de todas as prestações sociais pagas em

virtude do acidente do trabalho ocorrido. Quando o INSS tiver prestado a reabilitação profissional ao trabalhador acidentado, a ação regressiva buscará o ressarcimento de todas as despesas com órteses, próteses, cursos, transporte ou diárias pagas ao segurado. Por outro lado, quando a ação regressiva estiver buscando o ressarcimento dos valores pagos a título de benefício acidentário (auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez ou pensão por morte), o pedido incluirá as parcelas vencidas, ou seja, aquelas já pagas pelo INSS, como também as parcelas vincendas, vale dizer, os valores que ainda serão pagos a título do benefício acidentário. Imagine-se, como exemplo, a hipótese de um acidente do trabalho que tenha vitimado o trabalhador com uma incapacidade total e permanente para o trabalho, tendo-lhe sido, por este motivo, concedida a aposentadoria por invalidez. No ato do ajuizamento da ação regressiva, o Procurador Federal cobrará todos os valores que o INSS já tiver pago a título dessa aposentadoria por invalidez, como também formulará um pedido para que o juiz condene o empregador a ressarcir à Previdência Social todos os valores futuros que vierem a ser pagos ao segurado, o que pode ocorrer até a data do seu óbito ou até a data da cessação da aposentadoria por algum motivo, como a recuperação da capacidade laborativa. Explicitando esta questão e defendendo a necessidade da aplicação do instituto da constituição de capital para assegurar o ressarcimento das parcelas vincendas, Maciel ressalta:

Em face do caráter continuativo das prestações sociais, a pretensão ressarcitória veiculada nas ações regressivas acidentárias abrange tanto as prestações já adimplidas (parcelas vencidas), quanto as que irão se vencer no decorrer do tempo (parcelas vincendas).

Com relação às parcelas vencidas até o julgamento definitivo da ação, o pagamento deve ser satisfeito de uma única vez, corrigido monetariamente e acrescido de juros legais.

Já no que se refere às prestações vincendas, por se tratar de verbas que serão adimplidas pelo INSS de forma continuada no tempo, conseqüentemente a sua restituição também deverá se dar de forma periódica, adimplemento esse que pode restar prejudicado em face da superveniência de inúmeras circunstâncias, como por exemplo o encerramento das atividades da empresa-ré, alterações societárias etc.

No intuito de assegurar a efetividade do provimento judicial que reconheça o direito ao ressarcimento das parcelas vincendas, com fundamento na aplicação analógica do art. 475-Q, § 1 e 2, do CPC/73, o INSS tem pleiteado a constituição de capital capaz de garantir a cobrança de eventual inadimplemento futuro, o qual pode ser representado pela indicação de imóveis, títulos da dívida pública, aplicações financeiras em banco oficial, fiança bancária ou garantia real, gravame esse que, consistindo na inalienabilidade e impenhorabilidade enquanto durar a obrigação do

devedor, deverá ser mantido até o cancelamento da prestação social implementada pelo INSS. (MACIEL, 2015, p. 201).

Dessa forma, por buscar o ressarcimento das parcelas vencidas e vincendas relativas ao benefício acidentário concedido, o valor da causa nas ações regressivas corresponde à soma dessas prestações, vencidas e vincendas, estas últimas correspondentes a uma prestação anual, como determina o art. 260 do Código de Processo Civil. O valor da causa tem aplicação para definição de competência do juízo, influi sobre o rito do processo a ser seguido, serve de base para a cobrança das taxas e custas judiciais, como também para o arbitramento dos honorários advocatícios sucumbenciais. (THEODORO JÚNIOR, 1999)

O valor da causa, instituto de direito processual civil, não se confunde com a expectativa de ressarcimento. Na ação regressiva acidentária, a expectativa de ressarcimento refere-se ao pedido de devolução de toda a quantia já gasta pela Previdência Social, até o momento do ajuizamento da ação, como também compreende os valores futuros que vierem a ser pagos ao segurado acidentado. Conforme a Cartilha da AGU, a expectativa de ressarcimento resulta da multiplicação da renda mensal do benefício pago pela expectativa de sobrevida do beneficiário. No Brasil, a expectativa de sobrevida é fornecida pela Tábua Completa de Mortalidade elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Cite-se, como hipótese, um segurado de 50 anos a quem, após sofrer um acidente, tenha sido concedida uma aposentadoria por invalidez com renda mensal fixada em R\$ 1.000,00 (mil reais). A despesa anual do INSS com esse benefício, incluído o abono, será de R\$ 13.000,00. Segundo a Tábua de Mortalidade do IBGE de 2012, a expectativa de vida deste segurado é de 29,6 anos. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2012). Assim, a expectativa de ressarcimento, pleiteada na ARA, será R\$ 13.000,00 multiplicados por 29,6, o que é igual a R\$ 384.800,00 (trezentos e oitenta e quatro mil e oitocentos reais). Será este valor, corrigido monetariamente, que a AGU, representando o INSS, buscará reaver aos cofres públicos. (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2013).

Após a condenação, a AGU encaminhará ao INSS todas as informações sobre a ação regressiva, como número do processo, nome e dados do condenado, benefício a ser ressarcido, período de ressarcimento, entre outros elementos a serem fornecidos de acordo com cada caso concreto. Caberá ao INSS efetuar o

controle dos pagamentos mensais feitos pelos condenados relativos às prestações vincendas. O devedor deverá pagar as prestações vencidas e vincendas por meio de recolhimentos feitos através de Guia da Previdência Social (GPS). Caso o devedor não efetue o pagamento durante três meses, o INSS comunicará o fato à AGU, para que o órgão possa adotar as providências de cobrança nos autos judiciais. O INSS também informará ao condenado todas as alterações no benefício, como o reajuste anual, para que seja adequado o valor a ser ressarcido. A autarquia previdenciária manterá o condenado informado acerca dos casos de extinção da obrigação, como, por exemplo, cessação do benefício e inexistência de extensão dos efeitos para outras espécie de benefícios. (ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, 2013).

## 5 METODOLOGIA

Inicialmente foi realizada pesquisa bibliográfica, descrita por Cervo, Bervian e Silva (2007) como aquela que procura explicar um problema através de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses. O levantamento bibliográfico foi utilizado, em um primeiro momento, para sistematizar o histórico da legislação relacionada à prevenção de acidentes do trabalho no Brasil, o conceito e as várias espécies de acidentes do trabalho existentes na legislação brasileira, o conceito de meio ambiente do trabalho como direito fundamental e as prestações previdenciárias concedidas pela Previdência Social aos segurados acidentados; em seguida, para que se pudesse conhecer a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho e os vários atores responsáveis pela prevenção e fiscalização dos acidentes do trabalho no País e, por último, com o objetivo de aclarar alguns aspectos sobre gestão pública, notadamente, a importância do Estado e da burocracia na execução das políticas públicas de proteção social, bem como apresentar o instrumento denominado ação regressiva acidentária e seus fundamentos constitucionais e legais.

A pesquisa documental, que se vale de toda sorte de documentos, elaborados com finalidades diversas (GIL, 2010), foi utilizada para fazer o levantamento do número de acidentes do trabalho ocorridos no Brasil nos últimos anos, bem como a ocorrências desses infortúnios por região do País, por motivo e por idade dos acidentados; para apuração dos benefícios acidentários concedidos pela previdência social nos últimos cinco anos, bem como os valores gastos pelo INSS com o pagamentos de tais benefícios; para levantamento do número de atos de fiscalização, relativos a acidentes do trabalho, produzidos nos últimos três anos pelos órgãos responsáveis pela fiscalização do trabalho no Brasil, e, por fim, para levantamento do número de ações regressivas ajuizadas no País, do valor da causa dessas ações e, mais importante, para se ter conhecimento da expectativa de ressarcimento oriunda dos processos judiciais, ou seja, a expectativa dos valores que se espera reaver aos cofres públicos.

Foi feita também coleta de dados nos principais órgãos públicos que lidam com a fiscalização dos acidentes do trabalho e as ações regressivas, quais sejam, a Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTPS e a AGU, com o objetivo de conseguir as informações sobre os atos de fiscalização e as referidas ações judiciais

(ANDRADE, 1999). O levantamento de campo foi importante para pesquisar as condições de que esses órgãos públicos dispõem para executar suas atribuições legais.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com um Procurador Federal e dois auditores fiscais do trabalho. As entrevistas foram filmadas e gravadas. O critério de escolha dos entrevistados foi o fato de estes entrevistados trabalharem diretamente com a fiscalização de acidentes do trabalho e com as ações regressivas. O Procurador Federal entrevistado é lotado na Procuradoria Federal no Estado de Minas Gerais, no núcleo responsável pelo acompanhamento das ações regressivas. Os auditores fiscais do trabalho entrevistados foram aqui denominados de Auditor Fiscal do Trabalho 1 e Auditor Fiscal do Trabalho 2. O primeiro auditor entrevistado está na carreira de Inspeção do Trabalho desde 1984 e foi um dos pioneiros na elaboração do termo de cooperação técnica entre o MTPS e a AGU, para o desenvolvimento das ações regressivas. O segundo auditor fiscal do trabalho é o atual chefe da Seção de Segurança e Saúde no Trabalho da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Minas Gerais.

Os dados coletados foram analisados com a finalidade de se verificarem os principais fatores influenciadores para o processo de investigação e análise de acidentes de trabalho voltados à instauração de ações regressivas pela AGU. Assim, foi possível caracterizar o panorama evolutivo dos benefícios acidentários no Brasil e das ações regressivas no que se refere ao seu impacto financeiro para os cofres públicos, identificar e caracterizar as fases pré-processuais para ajuizamento de tais ações e caracterizar a estrutura geral de funcionamento dos principais órgãos envolvidos nessa tarefa. Por fim, através dos dados coletados foram identificados os principais fatores facilitadores e/ou dificultadores do processo de investigação e análise de acidentes de trabalho para instauração de ações regressivas pelo poder público.

## **6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA**

A apresentação e análise dos resultados da pesquisa foram realizadas com fundamento na pesquisa bibliográfica realizada, na coleta de dados junto aos órgãos públicos e também com base na percepção dos entrevistados. Foram analisados dados relativos à quantidade de ações regressivas já ajuizadas no País, o período em que o ajuizamento foi efetivamente impulsionado e a estrutura dos principais órgãos envolvidos no processo de investigação e análise de acidentes de trabalho para a instauração das referidas ações. Por fim, foi realizada uma análise dos principais aspectos facilitadores e dificultadores de todo o processo de ajuizamento, incluída a sua fase pré-processual.

### **6.1 Evolução e importância das ações regressivas no Brasil**

A análise da evolução e importância das ações regressivas no Brasil foi realizada com base nos documentos e dados pesquisados e com fundamento na percepção dos entrevistados.

No Brasil, acontecem, em média, mais de 700.000 acidentes do trabalho por ano. Além de todas as tristes consequências para o trabalhador acidentado e para a sua família, os acidentes geram despesas altíssimas para os cofres da Previdência Social e, em última análise, prejuízos para toda a sociedade. Somente nos últimos cinco anos foram gastos mais de R\$ 49 bilhões com o pagamento de benefícios acidentários, conforme visto na Seção 2.4. Como já foi dito, a ação regressiva constitui instituto que objetiva o ressarcimento das despesas aos cofres públicos e a punição do empregador desidioso e, ao mesmo tempo, a prevenção de novos acidentes. Segundo Maciel (2015), a condenação de ressarcir imposta ao empregador que descumpriu a legislação vigente é uma forma de efetiva punição. Para o autor, de forma pedagógica, as condenações judiciais, no âmbito das ARAs, incentivarão o empresariado a investir em prevenção de acidentes.

Apesar de a ação regressiva estar prevista em lei desde 1991, apenas mais recentemente esse instituto passou a ser implementado de forma mais significativa. Para se ter uma ideia, no ano de 1994, foram propostas apenas quatro ações regressivas em todo o Brasil. Em 1998, houve somente duas e, em 2002, apenas sete ações regressivas foram ajuizadas. A situação começou a mudar em 2008,

quando foram ajuizadas 168 ações regressivas por todo o País. Em 2009, foram 563 processos novos e, a partir daí, o número permaneceu em torno de 500 ações por ano. Até meados de 2015, a AGU já havia ajuizado um total de 3.734 ações regressivas em todo o Brasil. A Tabela 7 traz o histórico da quantidade de ações regressivas ajuizadas por ano, o valor da causa e a expectativa de ressarcimento das parcelas vencidas e vincendas através de tais ações judiciais, a partir de 1994, segundo dados fornecidos pela AGU:

**Tabela 7 – Ações Regressivas. Histórico Total – 1994-2015**

<b>ANO</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>VALOR DA CAUSA (em R\$)</b>	<b>EXPECTATIVA DE RESSARCIMENTO (em R\$)</b>
1994	4	2.000,00	2.000,00
1995	12	45.000,00	43.000,00
1996	4	87.911,92	5.000,00
1997	10	1.262.993,31	2.148.472,03
1998	2	257.463,93	255.463,93
1999	9	40.000,00	937.369,18
2000	6	277.431,02	397.952,97
2001	13	2.828.083,09	3.886.194,18
2002	7	163.173,01	1.592.717,67
2003	18	410.415,79	3.069.038,82
2004	9	213.949,97	281.987,15
2005	24	1.624.732,21	3.497.747,86
2006	14	398.121,96	2.175.636,29
2007	99	3.883.237,15	25.116.537,12
2008	168	21.676.361,95	33.599.176,73
2009	563	39.747.890,49	80.580.024,32
2010	561	24.834.926,84	83.148.607,22
2011	494	29.312.764,69	122.325.160,17
2012	484	18.768.288,80	73.991.604,51
2013	456	22.238.803,09	93.238.594,85
2014	478	24.616.765,87	99.102.434,20
2015	299	118.333.813,35	45.215.604,75
<b>TOTAL</b>	<b>3734</b>	<b>311.024.128,44</b>	<b>674.610.323,95</b>

Fonte: Dados Internos da AGU

Percebe-se que o número de ajuizamento de ações regressivas começou a aumentar a partir de 2007/2008, período em que a AGU “passou a implementar uma postura institucional de caráter proativo” (MACIEL, 2015, p.17) e no qual foi editada a Portaria PGF nº 1.309, de 11 de dezembro 2008, classificando a ARA como prioritária no âmbito da AGU. Posteriormente, foi expedida Portaria nº 14, de 12 de janeiro de 2010, da Procuradoria-Geral Federal, determinando que cada procuradoria designasse ao menos um procurador para atuar de forma exclusiva nas ações regressivas. Constata-se que foram necessários atos normativos

determinando que a Instituição desse caráter de prioridade ao desenvolvimento e ajuizamento das ações regressivas, para que o número anual passasse de 14, em 2006, para 168 em 2008 e se mantivesse em torno de 500 nos anos posteriores, conforme retratado na última tabela.

A percepção de dois dos três entrevistados, ao serem questionados sobre o aumento significativo de ações regressivas nos últimos anos, também vem nesta direção. Indagado, o Auditor Fiscal do Trabalho 1 afirmou: “O cenário vem em função da própria estruturação da procuradoria em 2008, 2009, onde a AGU tem hoje um grupo para trabalhar nessas ações.” (Auditor Fiscal do Trabalho 1).

O Procurador Federal, respondendo à pergunta sobre como ele percebia o aumento significativo de ações regressivas nos últimos anos, disse expressamente:

[...] as ARAs tomaram corpo a partir de 2009. quando criou-se o núcleo de acompanhamento das ações prioritárias, estando entre elas, as ações regressivas previdenciárias, gênero do qual são espécies as ações regressivas acidentárias. (Procurador Federal).

Entretanto, o Auditor Fiscal do Trabalho 2 tem uma percepção diferente sobre a questão. Segundo ele, houve um incremento no número de ações regressivas devido ao maior número de Relatórios Fiscais enviados à AGU. Disse ainda que o trabalho de fiscalização sempre foi feito mas que, nos últimos anos, esses Relatórios foram enviados de forma mais ampla para a AGU, o que geraria, assim, o aumento do número de ações regressivas.

É uma questão de mais de encaminhamento feito pelo Ministério do Trabalho para a AGU. O trabalho já era realizado, o que houve foi um maior encaminhamento de relatórios de acidentes do trabalho para a AGU. É a única hipótese que vejo de incremento, porque o trabalho em si já era realizado, desde 2007, quando eu entrei para o Ministério eu já faço análise de acidente do trabalho. (Auditor Fiscal do Trabalho 2).

Ainda quanto ao desenvolvimento do ajuizamento das ações regressivas, a Tabela 8 traz a consolidação dos dados, desde as primeiras ações ajuizadas no País, divididas por região de abrangência de cada Procuradoria Regional Federal, o valor da causa e a expectativa de ressarcimento também por região, bem como números totais:

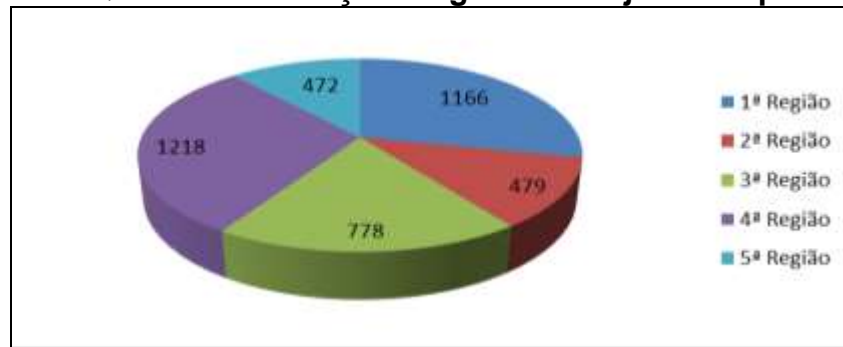
**Tabela 8 – Ações Regressivas. Histórico por Região (em R\$)**

<b>REGIÃO</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>VALOR DA CAUSA</b>	<b>EXPECTATIVA DE RESSARCIMENTO</b>
1ª	1166	43.695.887,32	188.704.427,88
2ª	479	129.908.987,66	106.783.557,69
3ª	778	47.384.744,23	148.166.206,36
4ª	1218	82.570.648,67	179.197.112,41
5ª	472	21.319.748,34	90.324.953,34
<b>TOTAL</b>	<b>4113</b>	<b>324.880.016,22</b>	<b>713.176.257,68</b>

Fonte: Dados Internos da AGU

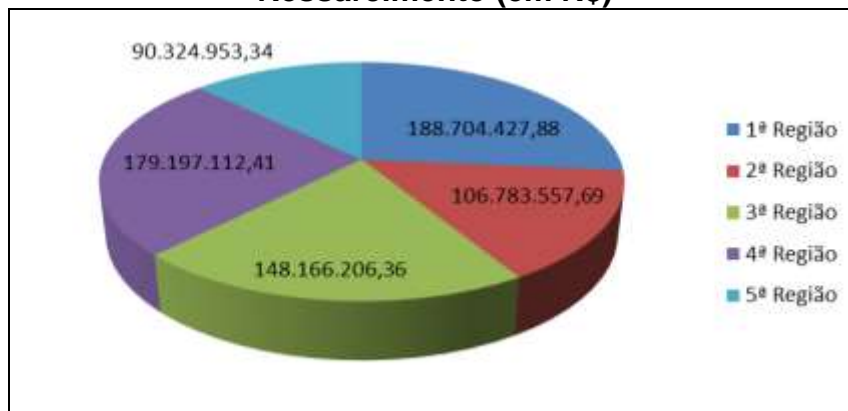
Importante ressaltar que a Procuradoria-Geral Federal, órgão da AGU, é composta de cinco Procuradorias Regionais Federais (PRF). A PRF da 1ª Região tem sua sede no Distrito Federal e inclui as procuradorias federais nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins. A PRF da 2ª Região abrange as procuradorias federais nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Por sua vez, a PRF da 3ª Região compreende as procuradorias sediadas nos estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul, e a PRF da 4ª Região, nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina. Por fim, a PRF da 5ª Região abrange as procuradorias federais localizadas nos estados de Pernambuco, Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe. Da tabela constata-se que a AGU espera recuperar, através das 4.113 ações regressivas propostas até dezembro de 2015, uma quantia superior a R\$700 milhões.

Por sua vez, conforme o Gráfico 4, a PRF da 4ª Região é a procuradoria com o maior número de ações regressivas, tendo até o momento 1.218 ações propostas, seguida da PRF da 1ª Região, que tem 1.166 ações regressivas ajuizadas:

**Gráfico 4 Quantidade de ações regressivas ajuizadas por Região**

Fonte: Dados Internos da AGU

Por outro lado, com relação aos valores que se espera reaver aos cofres públicos, a procuradoria com a maior expectativa de ressarcimento, até o momento, é a PRF da 1ª Região, que pretende reaver para a Previdência Social a quantia de R\$ 188.704.427,88. A PRF da 4ª Região, através das ações regressivas propostas até então, pretende recuperar a soma de R\$179.197.112,41 (Gráfico 5):

**Gráfico 5 – Ações Regressivas ajuizadas por Região – Valores. Expectativa de Ressarcimento (em R\$)**

Fonte: Dados Internos da AGU

Diante dos dados coletados, constata-se a importância do objetivo imediato da ARA, que é o ressarcimento das despesas geradas com pagamentos de benefícios acidentários, onde reste configurada a culpa do empregador no infortúnio laboral, tendo em vista a grandiosidade das quantias envolvidas. Entretanto, questionados sobre a importância das ações regressivas, os entrevistados listaram outros fatores importantes e específicos. O Procurador Federal entrevistado afirmou que as ARAs são importante instrumento de política pública de prevenção de acidentes do trabalho no Brasil. Destacou expressamente:

Na ação regressiva acidentária, nós temos três pretensões: pretensão punitiva, ressarcitória e preventiva. enquanto instrumento de política pública de prevenção de acidentes do trabalho no Brasil. Dentre as três pretensões, a que destacamos é a preventiva, pois, enquanto as outras duas olham para o passado, a preventiva funciona como um inibidor de novos acidentes. (Procurador Federal).

Já o Auditor Fiscal do Trabalho 1, ao ser perguntado sobre a importância das ações regressivas para o poder público e para a sociedade, assim se manifestou:

Eu trabalhei para implementar as ações regressivas, nos convênios entre AGU e Ministério do Trabalho e Emprego. A ação regressiva tem uma capacidade de mudança nas condições de trabalho na medida da punição as empresas; é um mecanismo indutor das condições do trabalho na medida em que a empresa tem que ressarcir. As multas aplicadas pelo Ministério são irrisórias, por isso a ação regressiva é um dos principais instrumentos para fazer as empresas cumprirem as normas de segurança e saúde no trabalho. É o que vai fazer a empresa se sentir sensibilizada a investir em segurança e saúde no trabalho. (Auditor Fiscal do Trabalho 1).

Depreende-se que o Auditor Fiscal do Trabalho desempenha papel de extrema relevância na implementação das ações regressivas. O Auditor Fiscal do Trabalho 1 disse já ter participado de grupos de trabalho que elaboraram os convênios e termos de cooperação entre a AGU e o então Ministério do Trabalho e Emprego (hoje denominado MTPS). Ainda hoje é um grande entusiasta da defesa do interesse público, consubstanciado aqui na prevenção dos acidentes do trabalho e, quando ocorridos, nos atos de fiscalização e punição das empresas. Desta forma, acredita na importância das ações regressivas como meio de fazer as empresas cumprirem as normas de segurança e saúde no trabalho, uma vez que as multas aplicadas pela fiscalização não têm tal poder de coerção, devido aos seus baixos valores.

O Auditor Fiscal do Trabalho 2 também ressaltou a importância da ação regressiva como instrumento de punição e educação com relação às normas de SST. Citou ainda o valor irrisório das multas aplicadas pelo Ministério do Trabalho, nos seguintes termos:

Para a sociedade é mais um caminho de punição para as pessoas que cometem irregularidades. A parte punitiva tem um caráter educativo. As multas do Ministério do trabalho são irrisórias e ações regressivas seriam meio de punir. (Auditor Fiscal do Trabalho 2).

Apesar da importância das ações regressivas destacada por todos os entrevistados, os valores que efetivamente já retornaram aos cofres públicos são ainda pequenos, considerando-se as despesas da Previdência Social. A Tabela 9 contém os valores, informados pela AGU, que retornaram ao erário no ano de 2014:

**Tabela 9 – Valores recuperados pelas Ações Regressivas no Brasil em 2014 (em R\$)**

Mês caixa	Valores das ações regressivas acidentárias pagas por pessoa jurídica	Valores das ações regressivas acidentárias pagas por pessoa física	Total
Janeiro de 2014	98.994,40	8.531,70	107.526,10
Fevereiro de 2014	64.696,24	4.622,84	69.319,08
Março de 2014	302.777,20	4.650,27	307.427,47
Abril de 2014	110.864,89	4.538,74	115.403,63
Mai de 2014	147.307,79	4.456,45	151.764,24
Junho de 2014	174.032,34	5.107,76	179.140,10
Julho de 2014	271.876,23	4.753,48	276.629,71
Agosto de 2014	788.619,60	10.879,69	799.499,29
Setembro de 2014	446.306,67	28.699,60	475.006,27
Outubro de 2014	521.084,79	6.813,29	527.898,08
Novembro de 2014	399.108,73	6.847,60	405.956,33
Dezembro de 2014	141.403,75	7.913,58	149.317,33
<b>Total</b>	<b>3.467.072,63</b>	<b>97.815,00</b>	<b>3.564.887,63</b>

Fonte: Dados Internos da AGU

Da mesma forma, a Tabela 10 consolida os valores recuperados através das ações regressivas, nos primeiros meses de 2015:

**Tabela 10 – Valores recuperados pelas Ações Regressivas no Brasil em 2015 (em R\$)**

Mês caixa	Valores das ações regressivas acidentárias pagas por pessoa jurídica	Valores das ações regressivas acidentárias pagas por pessoa física	Total
Janeiro de 2015	258.939,20	5.581,40	264.520,60
Fevereiro de 2015	184.489,13	18.927,97	203.417,10
Março de 2015	347.336,94	7.138,73	354.475,67
Abril de 2015	78.278,92	-	78.278,92
Mai de 2015	-	-	-
Junho de 2015	-	-	-
Julho de 2015	-	-	-
Agosto de 2015	-	-	-
Setembro de 2015	-	-	-
Outubro de 2015	-	-	-
Novembro de 2015	-	-	-
Dezembro de 2015	-	-	-
<b>Total</b>	<b>869.044,19</b>	<b>31.648,10</b>	<b>900.692,29</b>

Fonte: Dados Internos da AGU

A demora dos processos judiciais é um dos fatores que explicam os reduzidos valores já recuperados. Segundo o Procurador Federal entrevistado, como as ações regressivas começaram a ser implementadas a partir de 2007/2008, muitos desses processos ainda não transitaram em julgado e, por isso, ainda não possibilitaram a cobrança efetiva dos valores gastos pela Previdência Social. Dessa forma, foram recuperados pouco mais de R\$ 4 milhões no período de janeiro 2014 a abril de 2015, conforme os dados fornecidos pela AGU.

## **6.2 Procedimento de Instrução Prévia (PIP)**

A análise do PIP foi realizada segundo a coleta de dados junto aos órgãos responsáveis, bem como levou em conta a percepção dos entrevistados.

Conforme visto na Seção 4, antes do ajuizamento de uma ação regressiva, é realizada, no âmbito da AGU, uma fase pré-processual, que tem o objetivo de levantar as informações e colher os documentos sobre o acidente do trabalho ocorrido e o eventual pagamento de prestação previdenciária, para, desse modo, averiguar a ocorrência ou não de culpa da empresa. Essa fase pré-processual é essencial para a formação do juízo de convencimento sobre a existência de culpa da empresa e, por conseguinte, fundamental para o ajuizamento da ARA.

Os entrevistados ressaltaram a importância da fase pré-processual para a produção das provas sobre os motivos causadores do acidente do trabalho. O Procurador Federal entrevistado, que trabalha diretamente com as ARAs, em um núcleo específico da Procuradoria, denominado Núcleo de Ações Prioritárias (NAP), explicou o funcionamento da fase pré-processual, da seguinte forma:

Por meio de um acordo de colaboração entre o MTPS e a PGF/AGU, os laudos de fiscalização são encaminhados ao NAP, que, por sua vez, instaura um procedimento de instrução prévia (PIP) com a finalidade de buscar elementos para caracterização de culpa da empresa no acidente relatado no laudo e instrução da ARA.

Também por meio de um acordo de cooperação com TST/TRT 3ª região, as sentenças e acórdãos proferidos pela justiça do trabalho, envolvendo acidentes são encaminhadas ao NAP e, dependendo do caso, instaura-se também um PIP. É feita uma análise do caso concreto, pois se a decisão trabalhista condenou o empregador com base na responsabilidade objetiva, pode ser que não estejam presentes os elementos caracterizadores da culpa da empresa (responsabilidade subjetiva) para embasar uma condenação no âmbito de uma ARA. (Procurador Federal).

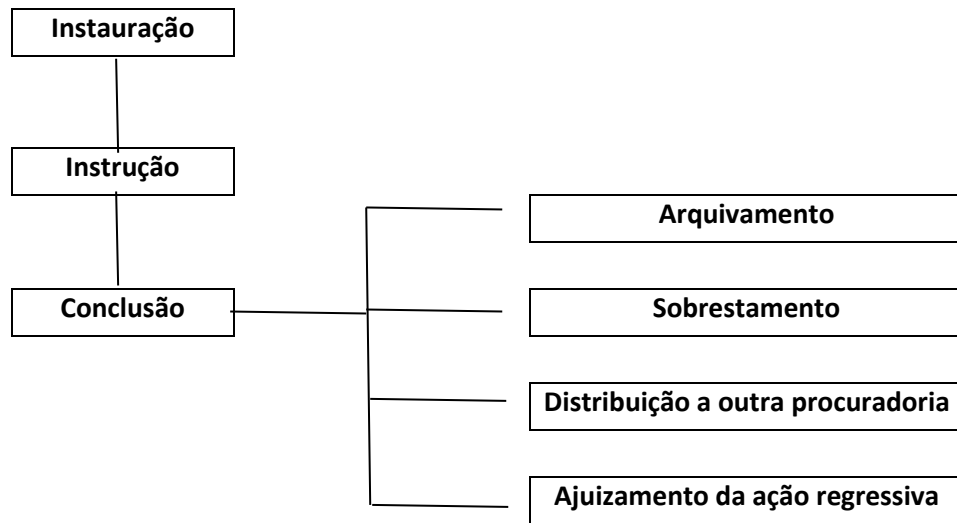
Por outro lado, o Auditor Fiscal do Trabalho 1 lembrou que, para dar início ao processo de investigação, seu trabalho depende das informações enviadas pelo INSS acerca dos acidentes ocorridos. Como visto na Seção 2.2, sempre que ocorre um acidente do trabalho, o empregador deve comunicar à Previdência Social, através da emissão da CAT. Se o empregador não emitir a CAT, o próprio acidentado, seus dependentes, a entidade sindical competente, o médico que o assistiu ou qualquer autoridade pública podem informar o infortúnio ao INSS. Além de servir de acompanhamento estatístico dos acidentes do trabalho, as CATs são encaminhadas do INSS para o órgão de fiscalização, para que sejam apuradas as circunstâncias dos acidentes. O Auditor Fiscal do Trabalho 1 assim explicou os atos de seu órgão com relação à fase pré-processual da ARA:

É o ato de fiscalizar. O projeto de análise de acidentes foi diluído para todos os auditores fiscais, não há mais um grupo específico para analisar os acidentes do trabalho. O MTPS recebe as CATs para programar as ações de fiscalização. Entretanto, a Previdência envia as CATs com atraso para a fiscalização. Em 2015 foram registradas 48.000 CATs no estado de Minas. Por exemplo, em fevereiro de 2016, foram recebidas as CATs relativas aos acidentes ocorridos em dezembro de 2015. A demora pode dificultar a análise do acidente tendo em vista o transcurso do tempo. Feitas as análises, elas são enviadas à AGU. (Auditor Fiscal do Trabalho 1).

O PIP, segundo dispõe a Portaria Conjunta nº 6, de 18 de janeiro de 2013, tem três fases – instauração, instrução e conclusão –, sendo que esta última pode resultar em arquivamento, sobrestamento, distribuição do procedimento a procuradoria diversa ou então dar ensejo ao ajuizamento da ação regressiva, como explicitado na Seção 4.

O PIP pode ser representado pela seguinte figura:

**Figura 2 - Fases do Procedimento de Instrução Prévia (PIP):**



Fonte: Elaboração própria

De posse do Relatório de Fiscalização emitido pelo MTPS, o Procurador Federal instaura o PIP, que também pode ser iniciado por informações recebidas da Justiça do Trabalho, dos sindicatos, da Polícia Civil e do Ministério Público, entre outros, como visto na Seção 4.

Após a instauração do PIP, o Procurador Federal responsável deverá verificar se estão presentes, no caso concreto, os pressupostos fáticos para ajuizamento da ação regressiva acidentária, quais sejam, o acidente do trabalho, o pagamento de prestação previdenciária pelo INSS e a culpa do empregador. Se estiverem presentes esses pressupostos fáticos, deverá ser ajuizada a respectiva ação regressiva.

Entretanto, há outras hipóteses de conclusão do PIP que não levam ao ajuizamento da ação regressiva. Caso não fique comprovada a culpa do empregador ou o nexo causal, ou quando não houver a concessão de benefício, o Procurador Federal providenciará o arquivamento do PIP. Por sua vez, deverá ser requerido o sobrestamento do PIP quando estiver pendente a concessão do benefício, discutido na via administrativa ou judicial. Por fim, o PIP será redistribuído a outra Procuradoria, quando o órgão da AGU que instaurou o procedimento não for o competente para o ajuizamento da ARA, que deverá ocorrer perante a Justiça Federal no foro do domicílio do réu.

### **6.3 Estrutura, papéis e atribuições dos principais órgãos envolvidos no ajuizamento de ações regressivas: MTPS e AGU**

A análise da estrutura, papéis e atribuições dos principais órgãos responsáveis pelo ajuizamento de ações regressivas foi feita com base nos dados pesquisados e na percepção dos entrevistados.

O Procurador Federal entrevistado descreveu a estrutura da AGU em Belo Horizonte/MG para trabalhar com as ações regressivas, destacando a importância de um núcleo específico dentro da procuradoria para acompanhar essas ações, que são consideradas prioritárias:

O núcleo de ações prioritárias é composto por dois procuradores federais, que, além das ações regressivas previdenciárias (Maria da penha, trânsito e acidentária), acompanham também as ações de improbidade administrativa, de todas as autarquias e fundações públicas federais, representadas pela PGF. Além disso, o núcleo acompanha as ações de execução fiscal de valor consolidado superior a um milhão de reais. O núcleo é responsável pelas ações regressivas não só de empresas com sede em Belo Horizonte, mas também em relação a empresas sediadas em outros municípios, como Sete Lagoas, Ponte Nova, Ouro Preto, Nova Lima, Contagem, Betim (toda a região metropolitana). (Procurador Federal).

Com relação às atividades de fiscalização do trabalho, os auditores ressaltaram a pouca estrutura existente no órgão:

Auditoria fiscal trata da fiscalização do cumprimento das normas trabalhistas e na área da SST, fiscalização quanto à segurança e saúde no trabalho. A estrutura vem diminuindo devido a aposentadorias de auditores, em 2015, e, em 2016, teremos mais aposentadorias. Devem se aposentar 25% dos auditores fiscais do Brasil. O último concurso foi em 2008. Hoje existem 1.200 vagas abertas em todo o País. Em Minas Gerais são menos de 300 auditores fiscais. São 20 gerências regionais no estado de Minas. São três municípios para cada auditor em Minas. O número de auditores hoje no Brasil é o mesmo do ano de 1994. Em Minas são 176 auditores fiscais em atividades externas atualmente. (Auditor Fiscal do Trabalho 1).

No mesmo sentido, ressaltando a falta de estrutura do órgão, o Auditor Fiscal do Trabalho 2, falando especificamente sobre a Seção de Segurança e Saúde no Trabalho da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Minas Gerais, afirmou:

A estrutura é de 70 auditores para todo o estado de Minas Gerais. Na superintendência temos 25 auditores (região metropolitana). Falta dinheiro para diárias em todos os inícios de ano, limitações orçamentárias, falta de motorista, há apenas um motorista para todo o estado, não temos

servidores administrativos, são apenas cinco. O maior problema é a capacitação dos auditores, faltam cursos de reciclagem e capacitação dos auditores. Acontecem muitas mudanças legislativas todos os anos, e não há cursos de atualização. (Auditor Fiscal do Trabalho 2).

Os próprios dados sobre as atividades de fiscalização divulgados pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social corroboram as opiniões dos auditores entrevistados, quanto à falta de estrutura, pois, dos mais de 700 mil acidentes do trabalho que ocorrem no Brasil todos os anos, apenas uma média de dois mil são analisados pela fiscalização do trabalho. Em 2015, foram analisados 1.777 acidentes do trabalho, conforme mostra a Tabela 12:

Tabela 11 – Total de Inspeções Realizadas em Segurança e Saúde no Trabalho – Brasil – Janeiro a Outubro 2015

Setor Econômico		Ações Fiscais	Trabalhadores Alcançados	Notificações *	Autuações **	Embargos / Interdições	Acidentes Analisados
Agricultura		6.938	450.233	14.407	8.405	95	94
Comércio		22.021	1.242.011	19.906	11.927	460	230
Construção		17.970	1.696.458	8.043	33.388	2.142	437
Educação		1.514	180.281	207	469	5	5
Hotéis/Restaurantes		5.856	239.629	1.446	3.282	22	32
Indústria	Ind. Alimentos	3.350	1.195.497	6.438	5.891	199	154
	Ind. Madeira e Papel	818	99.942	1.453	1.392	67	47
	Ind. Metal	4.099	1.325.410	2.887	5.382	225	152
	Ind. Mineral	1.753	207.560	1.021	3.418	125	92
	Ind. Químicos	1.725	533.793	1.097	2.314	55	109
	Ind. Tecido e Couro	1.460	259.192	806	1.469	25	36
	Indústrias - Outras	1.098	109.616	955	1.218	53	26
Instituições Financeiras		558	508.107	108	321	4	4
Saúde		2.291	723.147	802	2.113	27	20
Serviços		5.314	1.809.427	2.266	4.673	98	154
Transporte		5.094	1.072.023	1.534	4.961	68	142
Outros		2.416	476.380	998	1.708	73	43
<b>TOTAL</b>		<b>84.275</b>	<b>12.128.706</b>	<b>64.374</b>	<b>92.331</b>	<b>3.743</b>	<b>1.777</b>

2015

Fonte: (BRASIL, 2015)

\* concessão, pelo auditor-fiscal do trabalho, de prazo para regularização

\*\* início do processo administrativo que pode resultar na aplicação de multa

Em 2014, os órgãos de fiscalização do trabalho, em todo o País, analisaram apenas 2.204 acidentes do trabalho, conforme se vê na Tabela 12:

Tabela 12 – Total de Inspeções Realizadas em Segurança e Saúde no Trabalho – Brasil – Janeiro a Dezembro 2014

Setor Econômico		Ações Fiscais	Trabalhadores Alcançados	Notificações *	Autuações **	Embargos / Interdições	Acidentes Analisados
Agricultura		10.122	720.046	22.630	11.186	133	100
Comércio		33.401	2.357.233	22.841	15.213	750	284
Construção		27.906	3.116.431	15.718	45.629	3.217	593
Educação		1.631	232.408	356	415	4	9
Hotéis/Restaurantes		6.756	296.369	6.421	1.744	26	22
Indústria	Ind. Alimentos	4.512	1.434.126	4.126	8.017	295	217
	Ind. Madeira e Papel	1.551	154.946	5.775	1.373	77	67
	Ind. Metal	6.269	1.792.578	5.710	7.079	356	268
	Ind. Mineral	2.749	317.910	9.376	4.345	189	107
	Ind. Químicos	2.329	550.710	1.584	2.790	66	150
	Ind. Tecido e Couro	2.917	471.472	3.005	2.633	86	59
	Indústrias - Outras	1.588	188.519	2.456	1.353	91	49
Instituições Financeiras		1.020	649.215	247	907	6	4
Saúde		2.915	833.471	3.668	2.003	13	18
Serviços		6.952	2.277.311	3.242	3.654	77	100
Transporte		6.458	1.514.816	3.223	4.288	74	112
Outros		3.019	1.454.574	1.373	2.274	54	45
<b>TOTAL</b>		122.095	18.362.135	111.751	114.903	5.514	2.204

2014

Fonte: (BRASIL, 2015)

\* concessão, pelo auditor-fiscal do trabalho, de prazo para regularização

\*\* início do processo administrativo que pode resultar na aplicação de multa

Por seu turno, 2.489 acidentes do trabalho foram analisados pelos fiscais do trabalho, em todo o Brasil, no ano de 2013(Tabela 13):

Tabela 13 – Total de Inspeções Realizadas em Segurança e Saúde no Trabalho – Brasil – Janeiro a Dezembro 2013

Setor Econômico		Ações Fiscais	Trabalhadores Alcançados	Notificações *	Autuações **	Embargos / Interdições	Acidentes Analisados
Agricultura		11.056	827.356	25.852	10.785	159	89
Comércio		40.644	2.646.393	40.859	12.414	630	319
Construção		31.784	3.903.381	25.230	51.097	3.427	634
Educação		2.174	294.467	297	398	9	12
Hotéis/Restaurantes		6.935	418.048	2.591	1.649	48	24
Indústria	Ind. Alimentos	4.324	1.647.711	3.630	5.535	226	225
	Ind. Madeira e Papel	1.493	236.361	1.938	1.691	124	86
	Ind. Metal	7.388	2.637.528	6.516	6.822	323	304
	Ind. Mineral	3.174	628.086	6.746	4.282	193	122
	Ind. Químicos	2.883	792.353	2.244	2.915	105	151
	Ind. Tecido e Couro	4.480	721.958	7.602	2.469	79	76
	Indústrias – Outras	1.943	256.287	1.887	1.394	93	47
Instituições Financeiras		1.354	721.326	572	539	4	2
Saúde		3.563	922.699	2.022	1.301	28	26
Serviços		9.630	3.194.054	3.326	4.262	97	178
Transporte		6.454	1.269.052	2.790	3.466	63	144
Outros		3.984	983.750	1.444	1.958	72	50
<b>TOTAL</b>		<b>143.263</b>	<b>22.100.810</b>	<b>135.546</b>	<b>112.977</b>	<b>5.680</b>	<b>2489</b>

2013

Fonte: (BRASIL, 2015)

\* concessão, pelo auditor-fiscal do trabalho, de prazo para regularização

\*\* início do processo administrativo que pode resultar na aplicação de multa

Percebe-se, assim, uma gradual diminuição de análises de acidentes do trabalho no Brasil, o que pode ser atribuído, segundo as informações dadas pelos entrevistados, à falta de estrutura conferida ao MTPS, mais especificamente, às atividades de fiscalização do trabalho. Ao contrário, o número de acidentes do trabalho no Brasil vem se mantendo em um patamar altíssimo, superando mais de 700 mil ocorrências por ano, gerando para os cofres públicos uma despesa de mais de R\$ 49 bilhões nos últimos cinco anos, conforme destacado na Seção 2.4.

Apesar de todas as dificuldades enfrentadas pelos auditores fiscais do trabalho no desempenho de suas atribuições legais, o Procurador Federal entrevistado destacou ser fundamental o trabalho da Auditoria para o ajuizamento das ações regressivas:

As ações de fiscalização promovidas pelo MTPS são primordiais, de vital importância, para o ajuizamento e o conseqüente sucesso no âmbito das ações regressivas acidentárias. O laudo técnico fornecido pelo MTPS serve de meio probatório (prova documental) para demonstração de culpa, normalmente, sob a forma de negligência, das empresas nos casos de acidentes do trabalho. Os laudos técnicos da fiscalização do trabalho serviram até o momento de meio de prova em aproximadamente 90% das ações regressivas acidentárias já ajuizadas pelo NAP/PFMG. (Procurador Federal).

#### **6.4 Principais fatores facilitadores e/ou dificultadores processo de investigação e análise de acidentes de trabalho para instauração de ações regressivas pelo poder público**

Nesta seção, a análise dos principais fatores facilitadores e/ou dificultadores do processo de investigação de acidentes do trabalho para instauração das ações regressivas baseou-se na percepção dos entrevistados.

##### **6.4.1 Fatores facilitadores na percepção dos entrevistados**

Como fator facilitador para a instauração das ações regressivas, o Procurador Federal destacou o recebimento dos laudos da fiscalização do trabalho, bem como o recebimento das decisões oriundas da Justiça do Trabalho, nos seguintes termos:

[...] principal facilitador: recebimento dos laudos da fiscalização do trabalho e das decisões e processos trabalhistas, no bojo dos quais, muitas vezes, são realizadas provas periciais em engenharia e segurança do trabalho, de onde são tirados elementos valiosos tanto para a elaboração da petição inicial quanto para a instrução da ARA (prova emprestada). Muitas vezes é

pedida a inversão do ônus da prova, tanto em relação ao laudo (ato administrativo típico) quanto na documentação oriunda do processo trabalhista, desde que tenha sido observado, na perícia, o contraditório e a ampla defesa, e, por óbvio, envolvendo empregador e empregado, relativamente ao mesmo acidente do trabalho. (Procurador Federal).

Por outro lado, o Auditor Fiscal do Trabalho 1, perguntado sobre os fatores facilitadores do processo de investigação e análise de acidentes do trabalho para instauração de ações regressivas pelo poder público, disse expressamente: “Não há facilitadores, só dificuldades.” O Auditor Fiscal do Trabalho 2 também respondeu a esta pergunta, ressaltando não os facilitadores, mas os fatores dificultadores, como descrito a seguir.

#### **6.4.2 Fatores dificultadores na percepção dos entrevistados**

Quanto aos fatores dificultadores para instauração das ações regressivas, o Procurador Federal entrevistado disse que a coleta de provas robustas para embasar uma condenação é o maior problema.

Vários fatores dificultadores foram ressaltados pelos entrevistados, como a dificuldade e demora na comunicação entre os órgãos públicos, a demora do envio das CATs pelo INSS, a falta de pessoal, a falta de motorista para conduzir os auditores nas atividades externas de fiscalização, a falta de um processo contínuo de capacitação e atualização para os auditores fiscais, além da ausência de um sistema informatizado ágil e moderno para realizar o gerenciamento dos laudos de análises de acidentes. Nesse sentido, o Auditor Fiscal do Trabalho 1 ressaltou:

Há dificuldade de comunicação entre os órgãos. Deveria ser mais rápida a informação para que a análise fosse feita mais rápido, para que haja mais subsídio para as ações regressivas. A capacidade operacional foi diminuída, não há motorista, o auditor é quem tem que dirigir – além da falta de seguro do carro, ou seja, falta estrutura para a fiscalização. Falta de estrutura, falta de atualização em capacitação. Falta de um sistema informatizado mais desenvolvido para gerenciamento dos laudos de análises de acidentes. (Auditor Fiscal do Trabalho 1).

Os principais dificultadores elencados pelos auditores fiscais do trabalho podem ser assim resumidos: falta de pessoal – número insuficiente de auditores fiscais do trabalho, falta de motorista para as atividades externas de fiscalização, falta de servidores administrativos –, falta de capacitação e atualização para os fiscais do trabalho, falta de um sistema informatizado ágil e moderno para o

gerenciamento dos laudos de análise de acidentes do trabalho, demora na comunicação institucional entre INSS e os órgãos de fiscalização do trabalho quanto ao envio das CATs.

### **6.5 Principais desafios e sugestões na percepção dos entrevistados**

O Procurador Federal entrevistado reconhece que a AGU tem hoje uma estrutura adequada para implementar as ações regressivas. Ele considera o aparelhamento dos órgãos de fiscalização do trabalho essencial para incrementar tais ações. Outra sugestão refere-se à necessidade de estender o acordo de cooperação técnica da AGU com outros órgãos, como, por exemplo, a Polícia Civil, que, ao investigar um acidente do trabalho, sob o aspecto penal, poderia enviar posteriormente suas conclusões para a procuradoria, que analisaria a possibilidade de ingressar com uma ARA. Disse textualmente:

Aparelhar os órgãos de fiscalização, principalmente o MTPS. Estender o acordo de cooperação da AGU com outros órgãos, como, por exemplo, delegacias de polícia, pois os laudos do instituto de criminalística focam muito na questão penal. Poderia haver uma análise mais profunda das questões relacionadas ao acidente do trabalho e ao eventual descumprimento das normas de segurança e higiene do trabalho. (Procurador Federal).

Por sua vez, o Auditor Fiscal do Trabalho 1, além de reforçar a necessidade de existência de mais estrutura para o órgão, com mais auditores, servidores, veículos e motoristas para realizarem as atividades externas de fiscalização, ressalta também a necessidade de uma comunicação institucional mais eficaz e rápida entre o INSS e a fiscalização do trabalho, referente ao envio das CATs. Por fim, sugere que as fiscalizações sejam centradas nas empresas que apresentem maior número de acidentes do trabalho:

Deveria haver uma comunicação mais eficiente da data de ocorrência do acidente para que a fiscalização seja feita. Os dados sobre os acidentes do trabalho levam de três a quatro meses para chegarem na fiscalização. São analisadas as ocorrências mais significativas, onde acontecem mais acidentes e acidentes fatais. Por exemplo, em 2014, tivemos uma empresa frigorífica com mais de 340 acidentes (corte, surdez, lombalgia etc.). Temos muitas doenças psíquicas em empresas de telemarketing. Deveria haver mais fiscalização nessas empresas e centrar fogo nas maiores e com acidentes mais graves. (Auditor Fiscal do Trabalho 1).

Por fim, o Auditor Fiscal do Trabalho 2 trouxe uma outra reflexão quanto aos desafios e sugestões para ações regressivas. Chamou a atenção para a necessidade de se mudar a percepção comum de que investir em segurança e saúde do trabalho seja custo. Para ele, investir em SST deve ser visto como investimento: “O desafio é mudar a cultura de que investir em segurança e saúde do trabalho seja custo, a prevenção não deve ser vista como custo para as empresas. Transformar a cultura de custo para investimento.” (Auditor Fiscal do Trabalho 2).

Segundo afirma, na medida em que o empresário investe em segurança e saúde do trabalho, estará adotando todas as providências para não haver acidentes em seu ambiente de trabalho e, assim, a empresa não será objeto de multas, como também não será ré em uma ação regressiva. Desse modo, o gasto em segurança e saúde no trabalho (SST) deveria ser visto não como custo, mas, sim, como investimento.

## 7 CONCLUSÃO

A Previdência Social, instituída e gerida pelo Estado, é responsável por garantir a proteção social, com o objetivo de amenizar as contingências sociais que reduzem ou eliminam a capacidade laborativa dos trabalhadores, através do seguro social obrigatório. Esse sistema é baseado no princípio da solidariedade social, segundo o qual todos os segurados contribuem para um fundo comum, responsável por amparar aqueles que necessitem da proteção previdenciária. O princípio da solidariedade é amplamente aplicado aos trabalhadores vítimas de acidentes do trabalho, que passam a contar com a proteção social, mesmo que não tenham contribuído para o sistema e mesmo que o acidente tenha ocorrido no primeiro dia de trabalho. A legislação não exige um número mínimo de contribuições para os segurados acidentários fazerem jus às prestações previdenciárias. Decorre daí a adoção da teoria do risco social, pela qual a sociedade é responsável pela manutenção dos indivíduos que, ao exercerem seu trabalho, tenham sofrido infortúnios ou doenças que resultaram em redução ou mesmo perda da capacidade laborativa. Essa responsabilidade é de caráter objetivo, na qual não se discute culpa, cabendo sempre ao Estado assegurar o sustento de um trabalhador vítima de acidente do trabalho, através do pagamento de uma prestação previdenciária.

Entretanto, apesar de o Estado conceder a proteção previdenciária, a Previdência Social dispõe de um instrumento legal para reaver as despesas com esses benefícios, quando o acidente é causado por culpa do empregador. Esse instrumento é a Ação Regressiva Acidentária, ajuizada pela Advocacia-Geral da União, representando judicialmente o Instituto Nacional do Seguro Social em face do empregador que tenha, de alguma forma, contribuído, culposamente, para a ocorrência do infortúnio laboral. Muitas vezes isso ocorre quando o empregador não cumpre as normas de segurança e saúde no trabalho. Todo trabalhador possui o direito fundamental, intangível, de exercer suas funções em um meio ambiente de trabalho sadio e seguro. É dever do empregador adotar todas as medidas para a prevenção de acidentes. Dessa forma, caso ocorra um acidente do trabalho em virtude da não observância ou mesmo da violação das normas protetivas à saúde e segurança do trabalhador, poderá ser ajuizada uma ação regressiva, buscando a punição do empregador responsável.

Todavia, para que haja o ajuizamento de uma ação regressiva é necessária uma fase pré-processual, abrangendo a análise do acidente ocorrido, para subsidiar a ação judicial. Neste contexto, a pesquisa teve como objetivo principal estudar os principais fatores que influenciam positiva ou negativamente o processo de investigação e análise de acidentes de trabalho para a instauração de ações regressivas pela Advocacia-Geral da União, no papel de representante judicial do Instituto Nacional do Seguro Social. Conforme exposto na Seção 5 – Metodologia –, para melhor compreender essa fase pré-processual, os atores e suas atribuições, além das pesquisas bibliográfica e documental, foram realizadas entrevistas com um Procurador Federal (AGU) e com dois Auditores Fiscais do Trabalho.

Buscou-se com o presente trabalho caracterizar o panorama evolutivo dos acidentes do trabalho e benefícios acidentários no Brasil, como também das ações regressivas e seus impactos financeiros para os cofres públicos. Segundo os dados da Previdência Social, acontecem no Brasil todos os anos centenas de milhares de acidentes do trabalho. Em 2005 foram registrados 499.680 acidentes do trabalho. No ano de 2008 ocorreram 755.980 e, em 2009, foram 733.365 infortúnios laborais. Nos anos seguintes, os acidentes do trabalho ficaram acima das 700 mil ocorrências, sendo que foram contabilizados 717.911 acidentes do trabalho no Brasil em 2013.

Por consequência, a quantidade de benefícios acidentários concedidos e mantidos pelo Instituto Nacional de Seguro Social também configura números extremamente elevados. Além da reabilitação profissional, classificada como serviço, os benefícios concedidos pela Previdência Social às vítimas de acidentes do trabalho e seus dependentes são a aposentadoria por invalidez, o auxílio-doença, a pensão por morte e o auxílio-acidente. Somente com relação à pensão por morte concedida aos dependentes do segurado falecido em virtude de acidente do trabalho, foram concedidas 993, em 2010, 964, em 2011, e 791 em 2012. Em 2013 foram concedidas 670 pensões por morte decorrentes de acidentes laborais, enquanto que, em 2014, foram 543 e, em 2015, 442. Foram concedidos, entre os anos de 2010 e 2015, 1.911.112 benefícios decorrentes de infortúnios. Por isso, alguns comparam a situação dos acidentes do trabalho no País a uma verdadeira “guerra civil sanguinolenta.”

A Previdência Social gastou mais de R\$49 bilhões com tais benefícios, nos últimos cinco anos.

No que se refere às ações regressivas e seus impactos para os cofres públicos, a pesquisa constatou que, somente a partir de 2008, com a edição de um ato normativo caracterizando tais ações como prioritárias no âmbito da AGU, é que foram intensificados os ajuizamentos. Até agora foram ajuizadas, em todo o Brasil, 4.113 ações regressivas. A expectativa de ressarcimento aos cofres públicos através dessas ações é de R\$ 713.176.257,68. Entretanto, de janeiro de 2014 a abril de 2015, foram recuperados efetivamente pouco mais de R\$ 4 milhões. Analisando esses números, o Procurador Federal entrevistado explicou que o trâmite dos processos judiciais é demorado e que, por isso, muitas das ações regressivas ajuizadas a partir de 2008 ainda não transitaram em julgado.

A pesquisa também teve como objetivo a identificação e caracterização das fases pré-processuais para ajuizamento de ações regressivas pelo poder público – o Procedimento de Instrução Prévia. Constatou-se, através das entrevistas realizadas, que a grande maioria das ARAs (90%) é instruída com os laudos produzidos pelos órgãos de fiscalização do trabalho e os restantes 10% são instruídos com decisões enviadas pela Justiça do Trabalho, nas quais se reconhece a culpa do empregador no acidente.

O estudo procurou ainda analisar a estrutura geral de funcionamento dos principais órgãos envolvidos no ajuizamento de ações regressivas, através das entrevistas realizadas com os servidores públicos membros da AGU e da fiscalização do trabalho em Minas Gerais. Constatou-se que a unidade da AGU em Belo Horizonte encontra-se com uma estrutura adequada, mesmo que ainda não seja a ideal, para o ajuizamento e acompanhamento das ações regressivas. Em sentido completamente oposto, a pesquisa apurou que o órgão da fiscalização local, qual seja, a Seção de Segurança e Saúde no Trabalho da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Minas Gerais, não possui as condições necessárias para desempenhar suas atribuições legais. A pesquisa apurou que há carências e deficiências graves no referido órgão público. Existem hoje apenas 70 auditores fiscais do trabalho para realizar a fiscalização em todo o estado de Minas Gerais.

Por fim, foram identificados os principais fatores facilitadores e dificultadores do processo de investigação e análise de acidentes de trabalho para instauração de ações regressivas pelo poder público. O Procurador Federal entrevistado disse que os fatores facilitadores são o recebimento dos laudos e das análises de acidentes

produzidos pelos auditores fiscais do trabalho, bem como o recebimento das decisões trabalhistas. Como fator dificultador ressaltou que a coleta de provas robustas para embasar uma condenação é o maior problema.

Por outro lado, os auditores fiscais do trabalho disseram que não existem fatores facilitadores para o desenvolvimento de suas atividades de investigação e análise de acidentes do trabalho. Afirmaram que só existem fatores dificultadores e listaram alguns problemas enfrentados pela fiscalização do trabalho. Além da falta de fiscais, disseram que há apenas um motorista para conduzir os auditores fiscais nas diligências externas. Assim, a opção seria o próprio auditor fiscal dirigir o veículo oficial. Entretanto, esses veículos não estão segurados contra acidentes ou roubos, o que deixa o servidor público em uma situação de total insegurança. Por fim, a última opção seria o recebimento do auxílio-transporte ou diária. Todavia, os valores são extremamente baixos, segundo os relatos dos entrevistados, não cobrindo muitas vezes as despesas de locomoção. Asseveraram ainda que falta um processo contínuo de capacitação para os fiscais, pois as normas estão sempre em alteração, e que não existem cursos de atualização. Afirmaram também que faltam servidores administrativos para auxiliar os fiscais em tarefas de apoio à atividade finalística do órgão e que falta sistema informatizado ágil e moderno para o gerenciamento dos laudos de análise de acidentes do trabalho. Criticaram, ainda, a demora na comunicação institucional entre INSS e fiscalização do trabalho quanto ao envio das Comunicações de Acidentes do Trabalho. Foram também relatadas as realidades precárias de outras unidades do órgão espalhadas pelo País. Diante disto, a pesquisa constatou que realmente faltam estrutura e aparelhamento à fiscalização do trabalho, não só em Minas Gerais, mas em todo o Brasil.

Sendo assim, ao que parece, ainda há muito a se fazer com relação à Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, principalmente quanto às condições de trabalho e estrutura conferidas aos órgãos de fiscalização.

Quanto à ação regressiva acidentária, instrumento da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, também ainda há muito a evoluir. Enquanto acontecem no Brasil, anualmente, mais de 700 mil acidentes do trabalho, até hoje foram ajuizadas apenas cerca de 4.000 ações regressivas. Entretanto, a tragédia maior são as milhares de vítimas: centenas de pessoas perdem as vidas, milhares tornam-se inválidos, todos os anos, no País, pelo simples fato de trabalharem. Ao que parece, trata-se mesmo de uma “guerra civil sanguinolenta”, mas, pior, uma

guerra que é pouco falada, pouco discutida, que continuará vitimando os brasileiros se nada for feito para mudar a realidade.

Entretanto, de uma maneira geral, percebe-se que, apesar de todas as dificuldades apresentadas, o problema dos acidentes do Brasil começou a ser enfrentado de forma mais efetiva após a edição do Decreto nº 7.602/2011, que instituiu a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho. Através dessa política, foi implementada a atuação coordenada e articulada entre os vários órgãos da administração pública, com o objetivo de prevenir acidentes e apurar responsabilidades.

Fatos e mudanças importantes também ocorreram com relação às ações regressivas. Estas ações estavam previstas em lei desde 1991, entretanto, somente em 2008 é que foram efetivamente colocadas em prática de forma mais significativa, devido à edição de atos normativos que tornaram a ação regressiva uma ação prioritária no âmbito da AGU. Nesse sentido, surgiram vários termos de cooperação técnica, como, por exemplo, os celebrados entre a AGU e a fiscalização do trabalho do MTPS, bem como entre a AGU e o Tribunal Superior do Trabalho.

Todavia, os resultados das ações regressivas não podem ser mensurados com exatidão, pois muitos processos judiciais ainda não chegaram ao final, isto é, não transitaram em julgado.

Por outro lado, como a produção literária sobre as ações regressivas acidentárias ainda é pequena no País, pode-se dizer que este trabalho procurou, mesmo que de forma bastante simples, contribuir para a consolidação do instituto da ação regressiva no meio acadêmico.

Outra modesta contribuição deste trabalho foi procurar chamar a atenção da sociedade para a existência da ação regressiva como meio de punir os empregadores desidiosos. Além disso, uma vez conhecedores da existência da ação regressiva, os empregadores buscarão adotar todas as providências necessárias para evitar a ocorrência de acidentes do trabalho.

Desta forma, apesar de contribuir para a discussão sobre os fatores incisivos para o processo de investigação e análise de acidentes de trabalho a fim de se instaurarem as ações regressivas, este estudo está longe de ser conclusivo quanto aos temas tratados. Novas pesquisas são necessárias, notadamente, quanto às possíveis soluções a serem dadas para a falta de condições e estrutura dos órgãos da fiscalização do trabalho.

Outra sugestão de pesquisa pode ser feita com relação à atuação preventiva da AGU. Precisam ser estudados meios para a instituição agir antes da ocorrência do acidente do trabalho. Após a realização da fiscalização no ambiente de trabalho e de posse do auto de infração, produzido pelos auditores, a AGU poderia ingressar com uma ação judicial para obrigar o empregador a cumprir a legislação. A AGU poderia ingressar com uma ação cominatória de obrigação de fazer, com o objetivo obrigar o empregador a adotar as providências sugeridas pela fiscalização do trabalho, sob pena de aplicação de multa diária, evitando-se, assim, a ocorrência de acidentes do trabalho.

Pelo visto, muitas pesquisas e ações práticas ainda precisam ser buscadas para se preservar a saúde e a vida dos trabalhadores brasileiros.

## REFERÊNCIAS

- ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Cartilha de atuação nas ações regressivas previdenciárias**. Brasília: AGU, 2014. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/268218](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/268218)>. Acesso em: 16 abr. 2015.
- ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Missão. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/268218](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/268218)>. Acesso em: 3016 abr. jan. 2015a.
- ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº 1.309, de 11 de dezembro de 2008**. Disciplina a cobrança da dívida ativa do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS na Procuradoria-Geral Federal - PGF, o uso do sistema DÍVIDA e regulamenta a assunção e o acompanhamento das ações regressivas acidentárias pelos órgãos de execução da PGF que especifica. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/31439>>. Acesso em: 3016 abr. 2015.
- ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Portaria nº 14, de 12 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre o acompanhamento prioritário de ações relativas à cobrança e recuperação de créditos pelas Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados, Procuradorias Seccionais Federais e Escritórios de Representação. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/231209>>. Acesso em: 16 abr. 2015.
- ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **AGU já ajuizou quase 4 mil ações contra empresas que descumpriram normas de segurança**. Notícias, 28 abr. 2015. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/326591](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/326591)>. Acesso em: maio. 2015.
- ALENCAR, Hermes Arrais. **Benefícios previdenciários: com obediência às leis especiais e gerais**. São Paulo: Universitária de Direito, 2007.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- ARAUJO, Francisco Rossal de. A saúde do trabalhador como direito fundamental (no Brasil). **Revista Eletrônica TRT**, Porto Alegre, Ano 6, n. 110, p. 85-109, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.trt4.jus.br/RevistaEletronicaPortlet/servlet/download/110edicao.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2015.
- ARMANDO, Aníbal César Resende Netto. **Ação regressiva como fator de redução dos acidentes do trabalho**. Belo Horizonte: Instituto de Estudos Previdenciários, 2008. Disponível em: <<http://www.ieprev.com.br/conteudo/id/7287/t/acao-regressiva-como-fator-de-reducao-dos-acidentes-do-trabalho>>. Acesso em: 16 abr. 2015.
- ARMANDO, Elke Mara Resende Netto. **Acidente de trabalho e responsabilidade objetiva do empregador no ordenamento jurídico brasileiro**. 2016. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Porto FDUP - Faculdade de Direito, Lisboa, 2016.
- BRASIL. Código Civil (2002). Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002.

BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho (1943). Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 9 ago. 1943.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988a.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 1998b.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2003a.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 jul. 2005.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 maio 1999.

BRASIL. Decreto nº 6.042, de 12 de fevereiro de 2007. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, disciplina a aplicação, acompanhamento e avaliação do Fator Acidentário de Prevenção - FAP e do Nexo Técnico Epidemiológico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 fev. 2007.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 set. 1981.

BRASIL. Decreto nº 7.602, de 7 de novembro de 2011. Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1991.

BRASIL. Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jul. 2002.

BRASIL. Lei nº 10.666, de 08 de maio de 2003. Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 maio 2003b.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 maio 2003.

BRASIL. Lei nº 11.430, de 26 de dezembro de 2006. Altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, e 9.796, de 5 de maio de 1999, aumenta o valor dos benefícios da previdência social; e revoga a Medida Provisória nº 316, de 11 de agosto de 2006; dispositivos das Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.444, de 20 de julho de 1992, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e a Lei nº 10.699, de 9 de julho de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 2006.

BRASIL. Lei nº 13.135, 17 de junho de 2015. Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jun. 2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 316, de 11 de agosto de 2006. Altera as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e 9.796, de 5 de maio de 1999, e aumenta o valor dos benefícios da previdência social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 ago. 2006.

BRASIL. Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 2015a.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2013**. Brasília: Previdência Social, 2013. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/aeps-2013-anuario-estatistico-da-previdencia-social-2013/>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Resumo de Acidentes de Trabalho - 2013**. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/temp/DACT01consulta40710865.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho**. Brasília: MTE, 2012. Disponível em: <[http://www.abergo.org.br/arquivos/noticias/cartilha\\_ct-sst\\_print.pdf](http://www.abergo.org.br/arquivos/noticias/cartilha_ct-sst_print.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2015.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. **Estatísticas sobre acidentes de trabalho**. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/aeat/>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. **Meio ambiente do trabalho: objetivo**. Disponível em: <[http://radio.mpt.gov.br/wps/portal/portal\\_mpt/mpt/area-atuacao/meio-ambiente-do-trabalho](http://radio.mpt.gov.br/wps/portal/portal_mpt/mpt/area-atuacao/meio-ambiente-do-trabalho)>. Acesso em: 16 abr. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho; Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho. **Recomendação Conjunta GP.CGJT. n.º 2/2011**. Recomenda o encaminhamento de cópia de sentenças e acórdãos que reconheçam conduta culposa do empregador em acidente de trabalho para a respectiva unidade da Procuradoria-Geral Federal – PGF. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/documents/1199940/1201858/recomenda>>

%C3%A7%C3%A3o+conjunta+-+a%C3%A7%C3%B5es+regressivas.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2015.

CARDOSO, Edmilson Marcio. **Ação regressiva**: análise sob o enfoque da prevenção de acidentes do trabalho. 2010. Monografia (Graduação) – Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, Escola da Advocacia Geral da União, Brasília, 2010.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjustica/noticia/anexo/joao\\_trindade\\_\\_teoria\\_geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaltvjustica/portaltvjustica/noticia/anexo/joao_trindade__teoria_geral_dos_direitos_fundamentais.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2015.

CERVO, Arnaldo Luiz. BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CORREA, Nora Celeste Varella. **O papel do ministério do trabalho e emprego nas ações regressivas acidentárias do INSS**. 2011. Disponível em: <[http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011\\_2/nora\\_correa.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2011_2/nora_correa.pdf)>. Acesso em: fev. 2016.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 3 ed. São Paulo: LTR, 2004.

DIAS NETO, Pedro Miron de Vasconcelos. **A seguridade social e o meio ambiente do trabalho na sociedade de risco**: acidente do trabalho, Ações Regressivas Acidentárias (ARA) e Fator Acidentário de Prevenção (FAP). Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

DIAS, Eduardo Rocha; MACEDO, José Leandro Monteiro de. **Curso de direito previdenciário**. São Paulo: Método, 2008.

FORD, Henry. **Os princípios da prosperidade**. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1964.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Tábua completa de mortalidade, ambos os sexos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas\\_Completas\\_de\\_Mortalidade/Tabuas\\_Completas\\_de\\_Mortalidade\\_2012/pdf/ambos\\_pdf.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2012/pdf/ambos_pdf.pdf)>.

MACEDO, Rommel. **Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988**. São Paulo: LTr, 2008.

MACIEL, Fernando. **Ações Regressivas Acidentárias**. 3 ed. São Paulo: LTR, 2015.

MARQUES, Sérgio Luís. Ação regressiva. **Revista de Revista de Previdência Social**, Ano 20, n. 187, p. 478, jan. 1996.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 22. ed. São Paulo, Atlas, 2005.

MELHADO, Reginaldo. Acidente do trabalho, guerra civil e unidade de convicção. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho, 3ª Região, Belo Horizonte**, v.40, n.70 (supl. esp.), p.61-77, jul./dez. 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

MESANELLI, Camila Andrade; MASTROPASCHOA, Natália Paranhos. A atuação dos sindicatos nas ações regressivas acidentárias. **Revista CEJ**, Brasília, Ano 16, n. 57, p. 67-73, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1650/1597>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 155, de 22 de junho de 1981**: saúde e segurança dos trabalhadores. Genebra: OIT, 1981. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/504>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Doenças profissionais são principais causas de mortes no trabalho**. Brasília: OIT, 2013. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/content/doencas-profissionais-sao-principais-causas-de-mortes-no-trabalho>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **História**. Brasília: OIT, 2012. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/printpdf/211>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

PAIVA, Adriano Martins de. **Advocacia-Geral da União**: instituição de estado ou de governo. São Paulo: LTR, 2015.

PIRES, Roberto. **Compatibilizando direitos sociais com a competitividade**: fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. (Texto para discussão, 1354). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1354.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1354.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2015.

PULLINO, Daniel. Acidente do Trabalho: Ação regressiva contra as empresas negligentes quanto à segurança e a higiene do trabalho. **Revista da Procuradoria-Geral do INSS**, v.3, n.1, p.64-80, abr./jun.1996.

ROCHA, Daniel Machado; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Comentários à lei de benefícios previdenciários**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/o/1635738>>. Acesso em 16 abr. 2015

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SOARES, Luiz de Jesus Peres. **Os impactos financeiros dos acidentes do trabalho no orçamento brasileiro**: uma alternativa política e pedagógica para redução dos gastos. 2008. 56f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Orçamento Público, Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055508.PDF>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

ZIMMERMAN, Cirlene Luiza. **A ação regressiva como instrumento de tutela do meio ambiente do trabalho**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Mestrado em Direito, Caxias do Sul, 2010.

ZIMMERMAN, Cirlene Luiza. **A ação regressiva como instrumento de tutela do meio ambiente do trabalho**. 2 ed. São Paulo: LTr, 2015.