

A LEGITIMIDADE DAS AÇÕES AJUIZADAS PELO INSS FACE A ACIDENTES DE TRÂNSITO E A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA.

THE ACTIONS OF LEGITIMATE FILED BY THE INSS FACE TO TRAFFIC ACCIDENTS AND DOMESTIC VIOLENCE.

Daniele Gomes dos Santos¹
Auricelia do Nascimento Melo²

RESUMO

Este artigo versa sobre as ações regressivas previdenciárias ajuizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sujeitando àquele que, por ato ilícito, provocar dano a terceiro capaz de ensejar benefício previdenciário tenha que ressarcir o INSS pelas despesas com a manutenção das prestações sociais. A problemática consiste em fazer uma análise sobre duas novas espécies dessa ação: Ação regressiva por acidente de trânsito e Ação regressiva com base na Lei Maria da Penha, pois a União busca de maneira incessante o equilíbrio da balança da Previdência Social em resposta aos ilícitos causados por terceiros aos seus segurados, contrapondo-se à legitimidade da própria existência desses tipos jurídicos na seara do direito indenizatório. A metodologia da construção do trabalho se baseou em pesquisas bibliográficas de livros e artigos científicos, além da mídia digital por intermédio de sites de notícias e jurisprudências especializadas. A ausência de positivação em qualquer instrumento legal, a normatização por meio de uma portaria expedida pela Procuradoria Geral Federal em parceria com a Procuradoria Federal especializada junto ao INSS, órgão da Advocacia Geral da União, e o apelativo argumento do caráter punitivo-pedagógico da ação, consistem nos principais argumentos do INSS que levam à percepção da existência de uma provável ilegalidade da súplica. Concluiu-se por fim, que são necessários maiores embates políticos-legislativos buscando, ao menos, a efetiva regularização dessas ações regressivas para que se alcance o desejado equilíbrio da Previdência preservando a Segurança Jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: ação regressiva previdenciária. acidente de trânsito. violência doméstica ressarcimento.

ABSTRACT

This article deals with the regressive social security actions filed by the National Social Security Institute (INSS), subjecting that which in tort, cause damage to third parties able to lead pension benefit have to reimburse social security for the costs of the maintenance of social benefits. The problem consists in making an analysis on two new species of this action: regressive Action by traffic accident and regressive Action based on the Maria da Penha Law, because the Union pursuit of incessant way the balance of the scales of response to unlawful welfare caused by third parties to their policyholders, opposed to the legitimacy of the very existence of these legal types in seara indemnity law. The methodology of the construction of the work relied on bibliographic searches of books and scientific articles, as well as digital media through news sites and specialized jurisprudence. The absence of recognition in any legal instrument, the standardization by means of an Ordinance issued by the Federal Attorney General's Office in partnership with the Federal Public Prosecutor's office specializing in the INSS, organ of the Attorney General of the Union, and the compelling argument of punitive action-pedagogic, consist in the main of INSS arguments that lead to the perception of the existence of a likely illegality of supplication. Finally, it was concluded that larger political ties are required-at least seeking legislative, the effective settlement of these regressive actions to achieve the desired balance of welfare preserving legal certainty.

KEYWORDS: social security suit to recover. traffic accident. domestic violence. compensation.

¹ Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Uninovafapi. Técnica do Ministério Público do Piauí.
E-mail: danigomes_santos@outlook.com

² Professora do Centro Universitário Uninovafapi das Disciplinas Direito Previdenciário e Constitucional, Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Orientadora deste trabalho.

1 INTRODUÇÃO

A evolução dos modelos estatais da idade moderna transformou o Estado liberal, dominado pelo capitalismo agressivo, onde o papel do governo se limitava a acompanhar as relações jurídicas, em um Estado social responsável pela concessão e manutenção do bem estar coletivo. Um dos principais meios de se buscar esse objetivo consistiu na criação de um sistema de proteção coletiva e contributiva conhecido como previdência social.

Este estudo pretende debater uma nova perspectiva social e processual baseada em acontecimentos da vida cotidiana que geram um prestação da previdência. Dentre as várias causas que podem gerar um benefício previdenciário é notório que os números de situações ilícitas vêm crescendo de forma alarmante. Procurando minimizar esse impacto financeiro causado por terceiros a Lei nº 8.213, Lei da Previdência Social, assegura o direito de ajuizamento da Ação Regressiva Previdenciária em face de empregadores que se omitirem quanto às normas de padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva do empregado quando tal omissão é capaz gerar um benefício do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

Ocorre que duas outras situações de concessão de benefícios geradas por atos ilícitos vêm ganhando a atenção do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, e da Advocacia Geral da União (AGU). A prestação concedida aos segurados ou dependentes de vítimas de acidentes de trânsito e de agressões provenientes da violência doméstica e familiar contra a mulher despertou na Procuradoria Geral Federal (PGF) e na Procuradoria Federal especializada (PFE) junto ao INSS uma via de ressarcimento até então não prevista legalmente.

A Advocacia Geral da União, por intermédio da PGF e da PFE-INSS, criou duas novas ações judiciais, quais sejam: As Ações Regressivas Previdenciárias de Acidentes de Trânsito e as de Violência Doméstica – Maria da Penha. Nessa perspectiva o presente trabalho tem por objetivo analisar a discussão sobre a legitimidade da existência destes novos tipos de pleito judicial.

Para tanto será adotada como metodologia o estudo da doutrina especializada, jurisprudências de Tribunais pátrios, artigos científicos além da mídia digital,

abordando os aspectos legais e processuais que circundam o ordenamento jurídico, bem como analisando as influências culturais da sociedade brasileira.

2 A SEGURIDADE SOCIAL NO ATUAL ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

A partir do século XVIII novas concepções políticas e sociais, que clamavam por uma maior atuação do Estado no sentido de regulamentar as relações entre os particulares como forma de promover a justiça social, acabaram por influenciar na criação de uma nova entidade política. Esse novo sistema conhecido como Estado Social (Welfare State) tornou-se o provedor de muitos direitos inerentes à pessoa humana, passando a ser o regulamentador de toda a ordem social, econômica e política. Um dos principais meios pelo qual o Estado alcança este objetivo é através da manutenção da Seguridade Social.

O Brasil acompanhou essa evolução, pois a Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê, em seu artigo 194, a instituição de um sistema integrado de contingência social que visa amparar todos os administrados do Estado contra os riscos provenientes da vida cotidiana. Para Ibrahim (2014, p. 5) a Seguridade Social pode ser conceituada da seguinte forma:

A Seguridade Social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna.

Desta forma Seguridade Social é o sistema constitucionalmente instituído com o objetivo de oferecer à população de um Estado as condições mínimas de sobrevivência do ser humano, intervindo nas relações sociais, econômicas e jurídicas dos indivíduos para formar um fundo financeiro, alimentado por todos, que assegure a proteção à dignidade de pessoas carentes, idosas, deficientes, trabalhadores e seus dependentes. Para aperfeiçoar o atendimento às necessidades dessa população, optou-se por dividir a Seguridade em três ramos: a Saúde, a Assistência e a Previdência Social.

A Previdência Social é o sistema de seguro que busca proteger os seus filiados dos riscos sociais, possui como característica fundamental o caráter contributivo e busca a sua manutenção por meio equilíbrio financeiro e atuarial. No Brasil existem dois tipos de Regimes Previdenciários. A Previdência Privada, de caráter complementar e facultativo, aberta quando o interessado se dirige a uma instituição financeira e passa a

contribuir por conta própria, e Fechada constituída pelos fundos criados por instituições que visam assistir a seus empregados ou servidores.

O segundo Regime é o Regime Geral de Previdência Social de caráter público e de filiação compulsória, gerido pela União Federal por intermédio do INSS. O RGPS é alimentado pela contribuição de seus filiados, facultativos ou obrigatórios, visando atendê-los no advento de riscos sociais como a velhice, a invalidez, a morte ou eventual reclusão criminal.

Detalhando-se a previdência social verifica-se que as contribuições para o RGPS são essencialmente realizadas pelos filiados. Contudo é importante ressaltar que o dever de sustentar esse sistema é compartilhado por toda a sociedade. A própria União Federal é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, nos ditames da Lei Orçamentária Anual.

O fundamento da sobrevivência deste complexo sistema de seguro reside sobre a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial. Nas palavras de TAVARES (2012, p. 9) “O equilíbrio financeiro e atuarial é princípio fundamental na estrutura do seguro, que exige correção de encontro entre receita e despesas atuais (aspecto financeiro) e sustentabilidade econômica na projeção futura (aspecto atuarial)”.

O aumento nas concessões de benefícios previdenciários em decorrência de ações delituosas provocada por terceiros causam verdadeiro abalo econômico no país e as empresas acabam arcando com o custo da diminuição da produtividade, já que seus empregados são afastados de seus postos de trabalho.

O Estado, por sua vez, arca com o custo das prestações concedidas aos segurados, o que representa um alto dispêndio econômico, já que se tratam de situações que na maioria das vezes não são passíveis de intervenção, ou seja, o Estado não pode ou não consegue impedir que esses eventos ilícitos ocorram, sobretudo nos casos de acidentes de trânsito e a violência contra a mulher.

Apesar de não ser o responsável pelos fatos geradores dos benefícios que advêm de situações ilícitas, o Estado não pode se negar a prestar a devida assistência aos filiados do RGPS prejudicados com esses eventos. O vínculo com a previdência se estabelece com a filiação e se renova no momento de cada contribuição independentemente de qual seja o evento gerador da prestação.

3 A PROBLEMÁTICA DOS ACIDENTES DE TRÂNSITO NO BRASIL E O AUMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA MULHERES QUE CAUSAM AUMENTO DE DESPESA DO INSS COM BENEFÍCIOS

O trânsito se tornou um problema de escala global. Dados de uma pesquisa realizada pela Organização Mundial de Saúde entre os anos de 2010 e 2013 divulgam que os acidentes de trânsito representam a 3ª maior causa de mortes na faixa de 30 a 44 anos, 2ª na faixa de 5 a 14 e a 1ª na faixa de 15 a 29 anos de idade em todo o planeta. Acredita-se que, nessa progressão em 2020 serão 1,9 milhões de mortes no trânsito e em 2030 2,4 milhões (CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 2013, p. 5)

O Brasil acompanha esta triste estatística ocupando a 38ª posição no ranking mundial de mortes no trânsito por amostra de 100 mil habitantes entre 183 países pesquisados. Mais que uma simples fatalidade, a violência no trânsito das cidades brasileiras tornou-se um dilema público gerando altos custos anuais para os tratamentos de saúde, particular ou pública, e para a Seguridade Social. (GOMES; BOTELHO, 2014, p. 1).

Estudos do Instituto Avante Brasil, estimam que em março de 2014 o número de mortes no trânsito brasileiro alcançou o patamar de 48.349. A estimativa para o final do ano é de 4.029 mortes por mês, 132 mortes por dia e 6 mortes por hora, ou seja, uma a cada 10 minutos. Entre os anos de 1980 e 2011 foram registrados quase 1 milhão de mortes no trânsito em todo o país (GOMES; BOTELHO, 2014, p. 1).

Embora haja um Código de Trânsito Nacional, em vigência desde 1997, a violência nas vias públicas brasileiras revela a cultura enraizada do país em descumprir determinada norma legal. Dentre as principais causas dessa violência estão o excesso de velocidade, ingestão de álcool ou drogas ilícitas, negligência na manutenção do veículo ou a imperícia. Assim grande maioria dos acidentes poderia ser evitada com medidas simples como a conscientização do condutor em seguir o direito positivado.

Grande parte das vítimas do trânsito são segurados do RGPS. Segundo dados divulgados em 2013 pelo Ministério da Previdência Social cerca de um milhão de benefícios são destinados só para esse tipo de segurado, representando uma despesa de 12 bilhões de reais. Dados colhidos pela seguradora Líder, responsável pela administração do Seguro DPVAT, especificam que o número de pessoas com invalidez em decorrência desse tipo de violência passou de 33 mil em 2002 para 352 mil em 2012, e o de mortes de 46 mil para 60 mil, no mesmo período. O afastamento

temporário desse trabalhador de seu posto laboral representa um alto custo para o INSS (SÍTIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2013).

Infelizmente a responsabilização penal desses condutores ainda espera por um significativo avanço na legislação brasileira. São raros os casos em que há comprovação da existência do dolo, todavia, a título de informação, vale citar a primeira condenação do Estado do Piauí por homicídio doloso no trânsito. A sentença foi prolatada pelo Tribunal do Júri em março de 2014 e condenou o acusado a seis anos de reclusão em regime semi-aberto (sítio do Ministério Público do Estado do Piauí, 2014).

Em outra perspectiva a responsabilização civil encontra na doutrina e na jurisprudência amplo respaldo, consolidando a indenização por danos morais e materiais à vítima ou aos seus dependentes. A previdência social, tomando por base os altos custos despendidos com essa violência, também procurou formas de se ver ressarcida por meio de uma Ação Civil Regressiva em face do causador do acidente. A intenção é cobrar deste condutor os valores pecuniários gastos com o benefício gerado em decorrência do acidente.

Pesquisa divulgada pelo projeto Mapa da Violência 2012 revela que em comparação com 84 países o Brasil ocupa a 7ª posição entre os que registram as maiores taxas de homicídios femininos. O índice de homens que morrem em suas residências equivale a 14,3%, já o de mulheres salta para 41%, ou seja, elas estão morrendo dentro do próprio ambiente familiar. Esse dado é mais assustador quando se verifica que a maioria desses assassinatos são cometidos por homens que em geral possuíam alguma relação afetiva com a vítima, utilizando geralmente arma de fogo, objeto perfuro cortante ou qualquer outro objeto que esteja a seu alcance (CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 2012)

De 1980 a 2010 foram assassinadas mais de 92 mil mulheres no país, quase 44 mil só na última década. Visando combater esse tipo de violência em 2003 foi criada Secretaria de Políticas para as mulheres, ligada à Presidência da República, órgão responsável pela criação de programas sociais nas três esferas da Administração Pública (CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 2013). Em 2006 foi sancionada a Lei nº 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, a partir de então se iniciou no país uma massiva campanha de divulgação da lei e conscientização da população a fim de buscar a diminuição nos índices dessa violência.

A Lei Maria da Penha não criou tipo penal algum, apenas impôs ao Estado a obrigação de atuar em defesa da mulher hipossuficiente, essencialmente no que tange à

atuação do Poder Judiciário. Dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça referentes ao período de 22.09.2006 a 31.12.2011 revelam que foram distribuídos mais de 685 mil procedimentos, realizadas cerca de 304 mil audiências, efetuadas 26.416 prisões em flagrantes, 4.146 prisões preventivas e mais de 278 mil medidas protetivas de urgência. Merece destaque instituição da Central de Atendimento à Mulher, o “Ligue 180”, que já prestou cerca de 3 milhões de atendimentos desde sua criação (BRASIL. Presidência da República. Secretaria de políticas públicas para as mulheres. 2013)

Uma das conquistas dessa mobilização foi a parceria firmada com Ministério da Previdência Social e ao estabelecer um convênio que permite o ajuizamento de Ações Regressivas contra os agressores em resposta aos benefícios concedidos pela Previdência. A intenção é criar uma forma de punição pedagógica servindo como repressão a esse tipo de violência. Assim o INSS passou a fazer parte da Rede Proteção à Mulher, composta por órgãos e instituições públicas e privadas unidos no enfrentamento a esse tipo de violência.

4 A REGULAMENTAÇÃO DAS AÇÕES REGRESSIVAS PREVIDENCIÁRIAS PELA PORTARIA Nº 06/2013 – PGF E PFE JUNTO AO INSS.

A criação da portaria nº 6 de 18.01.2013 instrumento normativo de autoria conjunta da PGF e PFE junto ao INSS, órgãos subordinados à Advocacia Geral da União foi o meio encontrado pelos advogados responsáveis pela defesa do patrimônio da União para regulamentar e padronizar as futuras ações regressivas previdenciárias.

Observando as tendências comportamentais da população brasileira capazes de influenciar no aumento do dispêndio da Previdência Social a AGU montou uma verdadeira força-tarefa para tentar conter o desequilíbrio do Sistema Previdenciário Brasileiro.

A primeira medida foi a criação da Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF (CGCOB), que detém a competência de apurar a exequibilidade dos créditos das autarquias e fundações públicas federais, de qualquer natureza, a inscrição na dívida ativa e a correspondente cobrança por composição interpartes ou judicialmente. Além disso, esse órgão possui um importante papel de consultoria auxiliando as Procuradorias Federais nas ações judiciais e procedimentos extrajudiciais. Dentro da CGCOB existe a Divisão de Gerenciamento de Ações Regressivas e Execuções Fiscais Trabalhistas (DIGETRAB) que trata das atividades

gerenciais relativas às ações regressivas previdenciárias, regulamentadas pela Portaria Conjunta PGF/PFE-INSS.

A inovação organizacional que a portaria trouxe foi a criação do Núcleo de Estudos de Ações Regressivas Previdenciárias (NEARP), com a função de realizar estudos estatísticos, desenvolver teses e rotinas, monitorar acordos de cooperação técnica e acompanhar resultados sobre o tema. A coordenação deste órgão cabe ao chefe da DIGETRAB. O primeiro grande projeto da NEARP foi a elaboração da Cartilha Atuação nas Ações Regressivas Previdenciárias lançada em fevereiro de 2014, elaborada para orientar de forma didática a atuação dos Procuradores e demais colaboradores. Essa cartilha pode ser consultada no site da Advocacia Geral da União.

A PGF e PFE procuraram se cercar de todos os arcabouços normativos legais para fundamentar a Ação, utilizando os métodos interpretativos da hermenêutica jurídica por meio uma integração entre as normas existentes no ordenamento jurídico.

Dispõem a portaria da PGF/PFE-INSS:

Art. 2º Considera-se ação regressiva previdenciária para os efeitos desta portaria conjunta a ação que tenha por objeto o ressarcimento ao INSS de despesas previdenciárias determinadas pela ocorrência de atos ilícitos. (BRASIL, 2013)

Desta forma são ações regressivas previdenciárias aquelas que tenham em sua fundamentação a ocorrência de ato ilícito gerador de um benefício previdenciário, possuindo como objetivo final o ressarcimento ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social. Os benefícios contemplados nesta portaria envolvem a pensão por morte, benefícios por incapacidade e os decorrentes do custeio do programa de reabilitação profissional.

O artigo quarto da portaria especifica três tipos de ações passíveis de ajuizamento: a Ação Regressiva Acidentária, a Ação Regressiva de Trânsito e a Ação Regressiva Maria da Penha. A Ação Regressiva Acidentária já encontra ampla legitimidade no ordenamento jurídico, pois é expressamente prevista na Lei nº 8.213/91 em seu artigo 120. A base dessa ação repousa sobre a obrigação imposta ao empregador de fornecer ao empregado as condições necessárias para a manutenção de sua segurança e saúde no ambiente de trabalho. O descumprimento de qualquer norma nesse sentido resultará na responsabilização do detentor do ônus da atividade econômica, o empregador.

A Ação Regressiva de Trânsito pelo cometimento de crimes na forma do Código de Trânsito Brasileiro, ainda não prevista legalmente, surge como um mecanismo que visa atender a dois grandes anseios da administração pública. O primeiro se refere os

altos custos que o INSS tem com a manutenção dos benefícios previdenciários quando as vítimas são seguradas do Regime Geral. Essas vítimas têm seu cotidiano laboral interrompido e deixam de contribuir para se tornarem beneficiárias da previdência.

O segundo recai sobre a necessidade de integração entre os órgãos e instituições governamentais ou na busca da conscientização da população sobre os riscos do trânsito. A ideia é fazer desta ação judicial uma forma de penalidade educativa, repassando os gastos desses benefícios para o agente infrator, atuando, porque não dizer, de forma preventiva dando a esse infrator o conhecimento de mais uma possível responsabilização.

Em relação à terceira espécie a Cartilha divulgada pela AGU dá destaque à denomina Ação Regressiva Maria da Penha, embora a Portaria seja clara em estabelecer que estará sujeito ao direito de regresso do INSS qualquer pessoa que cometer ilícitos penais que resultem em lesão corporal, morte ou perturbação funcional. Sendo assim qualquer indivíduo que cometa crime provocando dano à vítima capaz de ensejar-lhe direito à prestação previdenciária poderá ser alvo do INSS, independentemente de culpa ou dolo.

A priorização dada pelo INSS decorre do pacto firmado com a Secretaria de Políticas para Mulheres buscando a responsabilização desse agressor que afasta a agredida de sua atividade laboral ou que lhe ceifa a vida gerando uma pensão aos seus dependentes. Contudo, como é visível no instrumento normativo, qualquer tipo de crime que gere um dano reflexo à previdência pode ocasionar em uma ação regressiva.

A fundamentação normativa encontrada pela PGF baseia-se em dois pontos específicos. O primeiro recai sobre o estatuído no art. 120 da Lei nº 8.213/91, Lei da Previdência Social.

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. (Jurisdição: Brasil/ 1991)

Apesar da literalidade do dispositivo a AGU resolveu dar uma interpretação extensiva ao artigo, ampliando seu sentido literal de forma a alcançar situações que se encontravam desprovidas de normatização. Para a PGF a norma não criou apenas uma única situação sujeita ao direito de regresso para ressarcimento, mas instituiu verdadeiramente uma nova responsabilidade legal do Estado enquanto gestor da previdência. A obrigação criada pelo legislativo oneraria o INSS com o dever de acionar

os responsáveis por qualquer conduta ilícita capaz de gerar um custo ao Estado, promovendo o ressarcimento do Fundo do Regime Geral.

A segunda fundamentação busca amparo no Código Civil Brasileiro de 2002 no disposto sobre responsabilidade civil nos seguintes artigos

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

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

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (BRASIL 2002)

Para o INSS as ações ilícitas que provoquem a atuação da autarquia, mesmo que estejam fora dos padrões determinados no art. 120 da Lei 8.213, ainda assim estariam abrangidos pelas normas gerais de responsabilidade civil do Código Civil. Para arrematar entende a autarquia que essa responsabilização também teria aplicação de forma retroativa, sendo possível apenas o ressarcimento dos últimos cinco anos anteriores contados a partir do ajuizamento da ação.

Os objetivos pretendidos com a referida portaria conjunta, são claramente colocados na cartilha divulgada pela AGU. O primeiro, de caráter explícito, a recuperação dos gastos suportados pelo INSS com as prestações sociais concedidas nos casos de ilícitos. O segundo, de caráter implícito, configurado como uma medida punitivo-pedagógica, contribuindo para a concretização das políticas públicas, voltadas à prevenção de acidentes de trabalho, de trânsito e ilícitos penais em geral, com ênfase para os casos de violência doméstica.

O grande problema da interpretação extensiva feita pelo Poder Executivo, ou por seus órgãos, de um dispositivo é o risco de se atingir o liame da competência legislativa. A administração do RGPS esta inserida na Administração Pública, portanto é regido pelo direito público. Nestes termos à Gestão Pública só pode agir conforme determinação legal, ou seja, o que estiver expressamente determinado. Na lição de MORAES (2014, p. 341) “na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitido a realização de tudo que a lei não proíba”.

Assim estariam a PGF e PFE do INSS inovando no ordenamento jurídico, criando duas novas responsabilizações civis até então não previstas. Fato que no mínimo ensejaria um questionamento sobre a legalidade dessa ação que foge ao disposto no art. 120 da Lei 8.123/91; em plano secundário essas ações provocariam o controle de constitucionalidade, posto que os citados órgãos estariam criando condutas e estabelecendo procedimento próprios do direito civil e processual civil, competência que cabe exclusivamente ao Congresso Nacional.

A mobilização da Advocacia Geral da União também se apresenta com um viés educativo, funcionando como uma resposta do Estado ao comportamento desses agentes infratores. A ideia é agir de forma preventiva alertando a população sobre os riscos de lesionar ou tirar a vida de outrem, mas principalmente sobre as severas penalidades que podem ser desencadeadas por esses atos ilícitos, evitando que venham a se efetivar. A intenção do Ministério da Previdência Social é colaborar para a diminuição nos altos índices da violência no trânsito e contra a mulher.

O plano do INSS é intensificar o número de ações ajuizadas perante a Justiça por meio de ação integrada entre a Autarquia e os demais Órgãos que atuam na elucidação desses crimes como as Polícias Militares e Cíveis dos Estados e as Polícias Federal e Rodoviária Federal. Além disso, a Procuradoria Federal junto ao INSS também pretende firmar acordo com as Defensorias Públicas e os Ministérios Públicos dos Estados para que auxiliem nas investigações administrativas que antecederam aos processos judiciais, de forma a comprovar a viabilidade no caso concreto de cada ação regressiva.

Vale citar trecho da Cartilha de Atuação nas Ações Regressivas Previdenciárias (2014, p. 14):

O caráter punitivo-pedagógico da medida consiste na percepção de que o investimento em ações de prevenção de acidentes do trabalho, a observância às regras de trânsito, bem como à legislação penal, notadamente os preceitos que tutelam a vida e a integridade física das pessoas, é forma importante de se evitar futuras condenações de ressarcimento pelos danos causados por tais condutas ilícitas.

O que cabe questionamento é a efetividade da criação dessas novas ações de reparação civil como instrumento capaz de prevenir a ocorrência das modalidades de violência ora discutidas.

O ressarcimento civil aos danos causados às vítimas já representam uma justa punição ao infrator, considerando que o mesmo é obrigado a cobrir despesas como tratamento de saúde, recomposição dos danos ao patrimônio, pagamento de verbas

referentes aos abalos emocionais, além de haver a possibilidade do pagamento de uma pensão pelo acusado aos dependentes na ocorrência do falecimento.

Acrescenta-se que a grande maioria das condutas ilícitas positivadas pelo Estado Brasileiro já estão previstas e reguladas no código penal e no código de processo penal. Outras, a exemplo das condutas ilícitas cometidas nas vias públicas, estão previstas em legislação especial como é o caso do Código de Trânsito Brasileiro.

Mesmo com todo esse amparo legal e social os índices desses crimes não diminuíram. Mais uma penalização, seja criminal ou civil, não significa uma garantia de mudança comportamental da população. O que é preciso é a efetividade dos institutos legais já existentes. Somente por meio de uma efetiva ação dos órgãos e instituições públicas atuando na prevenção e repreensão desses ilícitos, além da conscientização de toda a população, é que será possível estar ao alcance de uma nova realidade.

5 A AÇÃO REGRESSIVA MOVIDA PELO INSS

Em muitos casos não é o responsável pelo ilícito que arca com a obrigação pecuniária de reparação, nestes casos o dano é suportado por terceiro. Este fenômeno é conhecido como a responsabilidade indireta, ou seja, arca com o ônus aquele que de alguma forma é responsável ou mantém algum vínculo contratual com o causador do injusto civil.

A responsabilidade indireta por sua vez também é passível de reparação com a chamada Ação Regressiva. Dispõem o artigo 934 do CC, que aquele que ressarcir o dano causado por outrem pode reaver o que houver pago daquele por quem pagou, salvo se o causador do dano for descendente seu, absoluta ou relativamente incapaz. Desta forma configura-se como uma consequência da vedação do enriquecimento sem causa para o verdadeiro causador do ilícito.

O RGPS é regido pelo direito público e por isso não pode ser submetido a qualquer regra do direito privado, salvo expressa previsão legal. As Ações Regressivas Previdenciárias visam ressarcir valores despendidos pelo Estado com os benefícios da Previdência Social em face de ilícitos causados por terceiros. O Estado quando deseja ver-se ressarcido de algum dano age em nome do interesse público e por isso pode copiar indiscriminadamente a atuação de particulares na esfera civil, a exemplo das seguradoras. Antes de qualquer atuação da Administração Pública, de seus órgãos ou entidades é essencial que haja expressa previsão legal, como já ocorre com as Ações Regressivas Previdenciárias Acidentárias.

Outro fator a ser observado no momento do ajuizamento dessas ações regressivas previdenciárias é a possibilidade da ocorrência do *bis in idem* quanto à dupla responsabilização na esfera civil. Assim como no âmbito penal é vedada a responsabilização de um indivíduo pelo mesmo fato e dano.

Tomando-se por base o disposto no art. 7º, XXVIII da Constituição Federal verifica-se que além do seguro contra acidentes de trabalho, o empregador também é obrigado a indenizar na Justiça comum estadual o empregado, independente de dolo ou culpa. Ao estender os efeitos da ação regressiva acidentária aos casos de acidentes de trânsito e violência contra a mulher a AGU deve acatar a possibilidade citada no referido dispositivo, assim seria cabível indenização direta à vítima e dependentes independente de qualquer tipo de verba proveniente de vínculo contratual ou de direito público.

Assenta novamente a jurisprudência, desta vez em Apelação Civil nº 70052549649 julgada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em 30 de abril de 2014, renovando a responsabilidade civil do empregador por acidente de trabalho, expondo o dever de reparar o dano advindo da prática de ato ilícito, apoiado na responsabilidade civil subjetiva, nos termos do art. 927 do Código Civil.

A proposta do INSS de cobrar do agressor os custos das prestações previdenciárias, em princípio não excluiria a possibilidade da reparação direta aos principais interessados como ocorre nos contratos de seguro, em que as seguradoras se sub-rogam no direito de reparação.

Assim no atual cenário processual, nada obsta que a interposição da reparação direta à vítima e dependentes tramite concomitantemente à ação regressiva do INSS, já que a tese apresentada pela AGU penalizaria o infrator na mesma esfera processual, em decorrência do mesmo fato, porém versaria sobre danos diferentes, direto e indireto. O dano direto se refere à interferência na vida cotidiana da vítima provocada pelo sinistro e o dano indireto é o abalo financeiro que a prestação do benefício causa ao RGPS.

É preciso que se renove o conhecimento de que a obrigação do INSS se aperfeiçoa com as devidas contribuições do segurado, sendo assim não se pode negar que o dano indireto ao INSS está intimamente ligado aos riscos sociais assumidos pelo Estado enquanto provedor bem-estar social.

6 O PROJETO DE LEI DO SENADO QUE ALTERA A LEI 8.213/91

Existe em tramitação no Senado Federal um Projeto de Lei nº 308/2012 para alterar os artigos 120 e 121 da Lei de Previdência Social de autoria do Senador Antonio

Carlos Valadares, do PSB de Sergipe. O projeto, apresentado no dia 27 de agosto de 2012, pretende acrescentar no referido diploma legal a possibilidade do ajuizamento de Ação Regressiva Previdenciária em casos de acidentes de trânsito e de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Caso aprovado o projeto o texto da lei vigorará da seguinte forma:

“Art. 120. Caberá ação regressiva da Previdência Social contra os responsáveis por atos ilícitos que ocasionem a concessão de alguma prestação social, dentre as previstas no art. 18 desta Lei, nos casos de:

I – acidentes de trabalho decorrentes de negligência quanto às normas de saúde e segurança indicadas para a proteção individual e coletiva dos trabalhadores;

II – acidentes de trânsito decorrentes de infrações gravíssimas às normas de trânsito, assim definidas no Código de Trânsito Brasileiro;

III – violência doméstica e familiar contra a mulher, assim definida na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.”

“Art. 121. O pagamento, pela Previdência Social, das prestações sociais decorrentes dos atos ilícitos indicados no art. 120 não afasta a responsabilidade civil e administrativa da empresa ou do responsável pelo evento.” (BRASIL, 2012)

O maior empecilho dessas novas ações regressivas consiste exatamente na ausência de previsão legal em instrumento idôneo. A aprovação desta alteração resolveria este problema dando o respaldo de legitimidade e o fundamento jurídico no qual poderá a PGF se apoiar. A justificativa dada pelo Senador proponente reside nas graves consequências econômico-sociais provenientes de acidentes de trabalho, acidentes de trânsito e atos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Para o legislador o impacto financeiro causado ao fundo da previdência revela-se como um alto custo à União.

No que se refere aos acidentes de trânsito o senador argumentou os altos índices de acidentes, muitos com consequências fatais, causados por infrações gravíssimas ao Código de Trânsito Brasileiro. Citam ainda, dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), no qual Brasil ocupa o quinto lugar no ranking mundial de acidentes fatais no trânsito, registrando cerca de 40 mil mortes por ano, o que gera uma despesa de cerca de R\$ 8 bilhões à Previdência Social todos os anos.

No que tange à Violência contra a Mulher, o senador cita dados da pesquisa intitulada de Mapa da Violência de 2012, realizada pelo Instituto Sangari, sob a coordenação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM). Segundo esta pesquisa entre os anos de 1980 a 2010 aproximadamente 91 mil mulheres foram assassinadas no Brasil, sendo 43,5 mil apenas na última década.

O objetivo do projeto de lei é regulamentar a extensão dos efeitos da Ação Regressiva já prevista para os acidentes de trabalho. Tais ações têm se mostrados eficientes no que se refere à conscientização e prevenção dos acidentes evitáveis com a simples observância das normas de segurança técnica, repassando para os responsáveis pelo ilícito jurídico o custeamento dos benefícios gerados. Compartilhando do mesmo entendimento do caráter punitivo pedagógico da AGU o Senador pretende, com essa mudança, diminuir os índices desses tipos de violência e ver o fundo da previdência ressarcido na medida em ocorrerem transgressões aos preceitos dos limites de comportamento legais.

Atualmente o projeto encontra-se parado desde julho de 2013 na Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à espera de um impulso por parte dos integrantes que a compõem. Merece destaque, ainda, o projeto de Lei nº 6.296/2013 em tramitação na Câmara dos Deputados que assegura auxílio financeiro, por até 6 meses, às mulheres vítimas de violência doméstica que, sob necessidade de salvaguardar suas vidas, precisarem se afastar do emprego por causa das agressões sofridas em casa.

Esse benefício, sugerido pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência contra a Mulher, prever que o agressor custeará parte dos custos. Atualmente, após aprovação pelo Senado, se encontra pronto para julgamento no Plenário da Câmara apenso a outros dois projetos sobre temas parecidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os alarmantes dados estáticos que evidenciam o estágio de violência no trânsito e violência contra a mulher no Brasil mobilizaram toda a sociedade, instituições públicas e privadas na conscientização e repreensão a esses agressores.

Os impactos gerados por esses atos ilícitos ultrapassam a esfera privada da vítima gerando um alto custo ao Estado, sobretudo para a previdência social. As prestações de auxílio à saúde, pensões e benefícios para recuperação funcional representam um ônus significativo para o Estado. Os números de contribuintes que se tornaram vítimas desses tipos de violência se mantêm elevados apesar de todas as penalizações já previstas. Isso representa um alto prejuízo para a previdência. São trabalhadores que deixam de contribuir para o fundo por estarem em gozo de benefício ou por terem perdido suas vidas.

As Ações Previdenciárias de acidente de trânsito e com base na Lei Maria da Penha surgem nesse cenário como mais uma forma de punição imposta pelo Estado a

esses transgressores da lei, de forma que estes sofram as consequências penais de sua conduta e ainda devolva aos cofres públicos os valores dos benefícios por eles desencadeados.

O indivíduo que pratica um ilícito penal em face de outro causando-lhe algum dano, sofre além da devida penalização criminal a responsabilização civil de reparação de danos materiais e morais à vítima ou aos seus dependentes. O que o INSS pretende é provocar mais uma penalização ao agressor no âmbito civil. Além da reparação cabível à vítima e dependentes haveria a possibilidade da reparação à previdência pelos gastos auferidos com os benefícios concedidos à vítima.

Por mais grave que seja a conduta do agressor é preciso que se verifique a proporcionalidade das penas aplicadas. O risco de uma dupla responsabilização civil pelo mesmo fato e dano é iminente, havendo a possibilidade de uma penalização demasiada ao infrator que em certos casos não terá condições financeiras de arcar com tais custos.

Os danos sofridos pelo INSS decorrem do risco social assumido pelo Estado garantidor no momento em que passou a tutelar a responsabilidade pela manutenção do bem estar e da dignidade de seus administrados. É dever do Estado prestar assistência a essas pessoas essencialmente pelo fato de não estar concedendo um benefício a título gratuito, já que a previdência é mantida com a contribuição de seus segurados.

Outro ponto em destaque é a ausência de previsão legal para essas ações singulares, pois ao instituir essas ações regressivas previdenciárias por acidente de trânsito e violência contra a mulher por meio de uma portaria a AGU pode ter ferido a Constituição Federal, interferindo na competência do Congresso Nacional ao legislar sobre direito civil e processual. Vale ressaltar que o motivo de as Ações Regressivas Acidentárias serem legítimas repousa exatamente no fato de haver positividade sobre esse pleito expressamente previsto em lei.

De fato os números de acidentes nas vias brasileiras crescem absurdamente e nenhum tipo de sansão ou campanha já existente parece capaz impedi-los. Os números da violência doméstica e familiar contra as mulheres também não fogem a regra, sobretudo nos últimos 8(oito) anos da sanção da Lei Maria da Penha.

Apesar de todo o clamor social pela diminuição nos índices desses tipos de violência é necessário que seja dado a merecida atenção para a regularização dessas ações. Todo e qualquer meio que auxilie na diminuição da violência e ainda contribua

para o equilíbrio do Sistema Previdenciário é importante, desde que devidamente legalizado e respeite os princípios constitucionais inerentes à Constituição Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BITTAR, Carlos Alberto. **Responsabilidade civil**, 5º ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BRASIL, Ministério da previdência social. **Acidentes de trânsito representam uma despesa de 12 bilhões para a Previdência**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/>>. Acessado em 23 de ago. 2014.

_____, Ministério Público do Estado do Piauí. **Atuação do Ministério público no tribunal do júri garante a primeira condenação por crime de trânsito no Piauí**. Teresina, 2014.

_____, Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Civil nº 1.0024.10.190798-8/001**. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/>> Acessado em 23 de ago. 2014.

_____, Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Apelação Civil nº 2011.093348-0**. Florianópolis, 2012. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/>> Acessado em 23 de ago. 2014.

_____, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Civil nº 0003317-76.2011.8.26.0145**. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/>> Acessado em 23 de ago. 2014.

_____, Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Civil nº 70038852539**. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/>> Acessado em 24 de ago. 2014.

_____, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Civil nº 70052549649. Porto Alegre**, 2014. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/>> Acessado em 24 de ago. 2014.

_____, Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região. **Recurso Ordinário nº 5201200510001**. Palmas, 2013. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/>> Acessado em 24 de ago. 2014.

_____. Advocacia geral da unia. **Cartilha de atuação nas ações regressivas previdenciárias**. Brasília: 2014. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/>> Acessado em 10 de maio de 2014.

_____. Assembleia Constituinte. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 05 de ago. de 2014.

_____. Congresso Nacional. Lei 10.406 de 02 de dezembro de 2002. **Instituiu o código civil brasileiro**. Brasília. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em 18 de ago. de 2014.

_____. Congresso Nacional. Lei 5.869 de 11 de janeiro de 1973. **Instituiu o código de processo civil brasileiro**. Brasília. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em 18 de ago. de 2014.

_____. Congresso Nacional. Lei 8.212 de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da seguridade social**. Brasília. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em 18 de ago. de 2014.

_____. Congresso Nacional. Lei 8.213 de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social**. Brasília. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em 18 de ago. de 2014.

_____. Presidência da República. Secretaria de políticas públicas para as mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres/2013-2015**. Brasília: 2013.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS. **Mapa da violência - Acidentes de Trânsito e Motocicletas**. Rio de Janeiro: 2013. . Disponível em: <<http://www.mapadaviolencia.org.br/>>. Acessado em 12 de agosto de 2014.

_____. **Mapa da Violência – Homicídios de Mulheres no Brasil**. Rio de Janeiro: 2012. Disponível em <<http://www.mapadaviolencia.org.br/>>. Acessado em 11 de agosto de 2014.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**, XI ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Direito civil brasileiro – Responsabilidade Civil**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GOMES, Luiz Flávio; BOTELHO, Flávia Mestriner. **Gigante inacabado: mortes no trânsito**. Disponível em: <<http://institutoavantebrasil.com.br>> . Acessado em 16 de agosto de 2014.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**, 9. ed. completa, rev. e ampl. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, 19. ed. Revista, e atualizada. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**, 9. ed. ver. Atual. e ampl. Salvador: Jus Podivim, 2012.

KRAVCHYCHYN, Jefferson Luís; KRAVCHYCHYN, Gisele Lemos; CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. **Prática Processual Previdenciária Administrativa e Judicial**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PREVIDÊNCIA SOCIAL, Blog da. **Governo e instituto Maria da Penha se unem no enfrentamento à violência doméstica contra a mulher**. Disponível em: <<http://blog.previdencia.gov.br/>>. Acessado em 30 de ago de 2014.

SANTOS, Pablo de Paula Saul. **Responsabilidade civil: origem e pressupostos gerais**. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br>. Acessado em 01.09.2014.

STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.