

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 5.298, DE 2016

Acresce dispositivo à Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, para responsabilizar financeiramente o motorista que pratica crime de homicídio ou lesão corporal com capacidade psicomotora alterada em razão de influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência

Autor: Deputado Daniel Vilela

Relatora: Deputada Raquel Muniz

I - RELATÓRIO

Busca-se mediante o Projeto de Lei em exame acrescentar artigo ao Código Civil, de modo a permitir que o Sistema Único de Saúde ingresse com ações voltadas à recomposição de recursos públicos gastos com vítimas de acidentes de trânsito causados por motoristas embriagados ou drogados. O dispositivo que se pretende acrescentar ao diploma possui a seguinte redação:

Art. 927-A. Aquele que, na direção de veículo automotor, pratica crime de homicídio ou lesão corporal com capacidade psicomotora alterada em razão de estar sob a influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência nos termos dos parágrafos do art. 306 da Lei no 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro, responde pelos danos provocados ao Sistema Único de Saúde em forma de dispêndio de recursos para socorro, atendimento e tratamento à saúde da vítima.

Parágrafo único. O agente causador do fato também responde pelos danos acarretados em razão desse fato ao Sistema Único de Saúde em forma de dispêndio de recursos para o próprio socorro, atendimento e tratamento à saúde

Ao justificar a proposta, o ilustre Deputado Daniel Vilela afirma serem todos anos gastos bilhões pelo Sistema Único de Saúde no atendimento e tratamento de vítimas de acidentes de trânsito causados por motoristas embriagados e drogados, competindo ao Poder Público tomar alguma medida para inibir este tipo de comportamento e ressarcir os cofres públicos.

Compete a esta comissão o exame do mérito da proposta.

II - VOTO DO RELATOR

Em novembro de 2011, o ministro da Previdência Social e o Presidente do INSS ingressaram na Justiça Federal com uma ação regressiva de cobrança contra um motorista embriagado que havia matado cinco pessoas e lesionado outras três em uma rodovia no Distrito Federal. A ação foi a primeira deste tipo ajuizada no Brasil, sendo nela alegado que, em virtude da conduta do réu, o INSS já havia desembolsado R\$ 91.000,00 em auxílios e pensões para os filhos de uma das vítimas.

Apesar de os autores da demanda terem salientado na ocasião o alerta que a medida representava para quem gosta de dirigir sob a influência de álcool, o ajuizamento da ação gerou imediata controvérsia no mundo jurídico, surgindo argumentos a favor e contrários à constitucionalidade e legalidade deste tipo de medida.

O projeto de lei apresentado insere-se neste contexto, razão pela qual tomo a liberdade de fazer uma breve digressão sobre a polêmica envolvendo o tema antes de concluir pela aprovação do projeto de lei.

i) Art. 120 da Lei nº 8.213, de 1991

A primeira norma aprovada pelo Congresso Nacional voltada a ressarcir os cofres públicos pela prática de condutas negligentes está na lei sobre os Planos de Previdência Social. Conforme o artigo 120 da Lei nº 8.213, de 1991, *“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”*.

As empresas imediatamente voltaram-se contra a medida, sob o argumento de que já contribuían para o custeio do regime geral da previdência e para o seguro contra acidentes de trabalho, implicando a ação de regresso, na verdade, um pagamento em duplicidade. Segundo alegaram, o empregador já é compelido a custear o sistema de indenização acidentária, mas não poderia se beneficiar dele quase nunca, exceto quando não houvesse qualquer resquício de culpa para a ocorrência do acidente.

Em suma, alegavam que a ação de regresso proposta pelo INSS, beirava uma situação abusiva, contrariando todas as características inerentes a um seguro social. Afinal, se a responsabilidade será exclusiva do empregador – tanto civil quanto previdenciária – em quase todas as situações, qual a finalidade das contribuições regulares para o Seguro de Acidentes de Trabalho.

Não obstante, os tribunais, como exemplifica o precedente a seguir citado, vem considerando o artigo 120 da Lei 8.213/91 constitucional e deferindo as ações regressivas ajuizadas pelo INSS, a saber:

*ADMINISTRATIVO. ACIDENTE DO TRABALHO. MORTE. SEGURADO. NEGLIGÊNCIA. NORMAS DE SEGURANÇA. AÇÃO REGRESSIVA DO INSS. 1.- (...) 4.- 'O fato das empresas contribuírem para o custeio do regime geral de previdência social, mediante o recolhimento de tributos e contribuições sociais, dentre estas aquela destinada ao seguro de acidente do trabalho - SAT, não exclui a responsabilidade nos casos de acidente de trabalho decorrentes de culpa sua, por inobservância das normas de segurança e higiene do trabalho.'*¹

ii) Art. 32 da Lei nº 9.656, de 1998

Outra norma aprovada pelo Congresso voltada a ressarcir o sistema da seguridade social é a prevista no art. 32 da Lei nº 9.656, de 1998, segundo a qual:

¹ TRF4 - 3ª Turma - AC n. 200072020006877/SC, rel. Francisco Donizete Gomes, j. em 24.09.02, DJU de 13.11.02, p. 973). (AC 2004.72.07.006705-3, Terceira Turma, Relator Juiz Federal Roger Raupp Rios, D.E. 16-12-2009)

Art. 32. Serão ressarcidos pelas operadoras dos produtos de que tratam o inciso I e o § 1º do art. 1º desta Lei, de acordo com normas a serem definidas pela ANS, os serviços de atendimento à saúde previstos nos respectivos contratos, prestados a seus consumidores e respectivos dependentes, em instituições públicas ou privadas, conveniadas ou contratadas, integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS.

Tal dispositivo, assim como o projeto de lei em exame, busca o ressarcimento do Sistema Único de Saúde, e não da Previdência Social – INSS. Não obstante, assim como o artigo 120 da Lei nº 8.213, de 1991, sua introdução no ordenamento jurídico gerou enorme controvérsia a respeito de sua conveniência e constitucionalidade. Os que sustentam a inconstitucionalidade da norma sintetizam os argumentos da seguinte maneira:

- (i) ao buscar o SUS, o segurado do plano de saúde apenas exerce o seu direito de acesso aos serviços de saúde públicos, o qual é previsto no artigo 196 da Carta da República, não se podendo falar que o exercício de um direito custeado pelos impostos e contribuições de todos os cidadãos, inclusive daquele que foi atendido, gera ao SUS o direito de ressarcimento;
- (ii) A lei, na verdade, criou uma nova espécie de tributo para financiar a saúde pública, o que seria contrário à Constituição sob a perspectiva formal e material. Vale lembrar que a Lei nº 9.656, de 1998, não é complementar;
- (iii) Transferir o custo aos planos de saúde acaba por provocar, em última análise, o aumento da mensalidade do plano. Em última análise, quem paga a conta é o consumidor do plano, que já é contribuinte do SUS, mediante o pagamento de tributos. Não existe almoço grátis.
- (iv) Ao autorizar o SUS a fazer a cobrança, estar-se-ia impondo aos planos o oferecimento de uma cobertura total e irrestrita, que vai muito além do que previsto em contrato, ferindo o princípio da livre iniciativa.

Em relação a este dispositivo, vale também informar a esta ilustre Comissão que o STF reconheceu a repercussão geral de recurso extraordinário no qual se questiona a constitucionalidade do artigo 32 da Lei nº 9.656, de 1998. A saber:

Recurso Extraordinário. Administrativo. Ressarcimento ao Sistema Único de Saúde SUS das despesas com atendimento de pacientes beneficiários de planos privados de saúde. Art. 32 da Lei 9.656/1998. Repercussão geral reconhecida.²

iii) O Projeto de lei em exame

Achei importante fazer esta digressão porque alguns dos argumentos suscitados contra os dispositivos de lei mencionados, os quais já estão em vigor, podem vir a ser sustentados contra o projeto de lei ora em tramitação. Creio, assim, que não devemos nos furtar do debate.

A seguridade social revela-se como um seguro público de caráter geral e obrigatório, o qual tem a finalidade de garantir aos respectivos beneficiários saúde, previdência e assistência social. Na Constituição Federal brasileira ela tem por finalidade cobrir riscos sociais decorrentes da vida moderna, criando uma rede protetiva para assegurar um padrão mínimo de dignidade a qualquer pessoa diante de possíveis insucessos e surpresas que a vida reserva.

Tendo em vista o conceito, pode-se afirmar que, em caso de acidentes, a seguridade social, primeiro mediante o SUS, e, depois, através do INSS, tem a finalidade de, inicialmente, garantir a vida e a integridade física do segurado para, depois, assegurar a sua subsistência e de seus dependentes.

A atuação do Estado neste caso, portanto, tem um caráter nitidamente social, mesmo alimentar, e não a finalidade de reparar danos. Não à toa, o artigo 7º, inciso XXVIII, da Carta da República deixa clara a existência de responsabilidade civil do empregador perante o empregado nos casos de acidente de trabalho, independentemente do pagamento de pensões pelo INSS. A saber:

² STF. RE 597064 RG, Relator: min. GILMAR MENDES, julgado em 09/12/2010, DJe 28-03-2011.

Art. 7º, inciso XXIII, da CR: seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.

Considerado o quadro, se admitirmos a possibilidade de o INSS ou o SUS ingressar com ações regressivas sempre que houver um acidente – seja de trânsito, de trabalho, ou qualquer outro – nós estaremos desvirtuando a própria finalidade do seguro social instituído pela Carta da República, o qual tem o objetivo precípua de cobrir os riscos sociais a que todos estamos sujeitos na vida moderna.

Lembro que, atualmente, em 99,9% dos casos nos quais ocorre um acidente, atribui-se a culpa ou o dolo a alguém. A própria cultura moderna e o desenvolvimento tecnológico deixam cada vez menos espaço para a existência de acidentes decorrentes de meros casos fortuitos e força maior. Recordo que, mesmo por ocasião do tsunami que vitimou centenas de milhares de pessoas no leste asiático, considerou-se – não sem razão - que o número de vítimas poderia ter sido muito menor se houvesse um sistema de alerta apropriado para avisar as pessoas sobre a necessidade de deixar as praias.

Ou seja, por mais que o tsunami seja um evento natural catastrófico, talvez um exemplo clássico de caso fortuito, considerou-se a ausência de instalação de um sistema de alerta pelas autoridades uma das causas pelo elevado número de vítimas, atribuindo-se ao Poder Público daquela região algum grau de culpa pelas mortes.

Em outras palavras, mesmo nos casos de catástrofes naturais, as quais antes eram consideradas exemplos clássicos de caso fortuito, costuma-se atribuir responsabilidade a alguém em virtude da falta de planejamento para prevenir a ocorrência de danos causados por eventos que a tecnologia tornou possíveis ou até mesmo previsíveis.

Assim, se abrimos as portas para que os órgãos públicos entrem com ações regressivas em qualquer caso no qual haja negligência, imprudência ou imperícia, poderemos começar a indagar até mesmo sobre a necessidade e constitucionalidade de se cobrar um elevado número de tributos da população, os quais são voltados justamente para cobrir os custos do sistema de seguridade social.

Nestes casos, ao revés, tornar-se-ia legítimo cobrar apenas tributos para viabilizar a existência de um fluxo de caixa para os órgãos públicos, os quais serviriam para custear as pensões e tratamentos enquanto não fosse encerrada a ação regressiva.

Por outro lado, conforme o artigo 194, parágrafo único, inciso V, da Carta da República, compete ao Poder Público nos termos da lei, organizar a seguridade social, de maneira a assegurar a equidade na forma de participação no custeio.

Tendo em vista este dispositivo, considero que se beneficia de forma desproporcional do sistema de seguridade social aquele que, com dolo ou culpa grave, causa um acidente, gerando ônus de custeio desproporcionais ao sistema e ao resto da população.

A meu ver, impedir que os órgãos públicos, nestes casos, ajuízem ações regressivas significa confundir a existência de um sistema de seguro para cobrir riscos sociais com impunidade. Quem por culpa grave ou dolo gera ônus desproporcionais de custeio ao sistema, até em virtude do princípio da equidade, deve contribuir com valores adicionais, independentemente da existência de responsabilidade civil perante a vítima.

A gratuidade do atendimento pelo SUS não impede o posterior ajuizamento de ação regressiva, cujo objetivo é justamente reduzir os ônus desproporcionais causados aos demais contribuintes do sistema de saúde. A responsabilidade social coletiva, vale dizer, não deve autorizar a absoluta irresponsabilidade de alguns poucos.

Dirigir um carro sujeita a todos nós a um risco social ordinário e todos nós estamos sujeitos a causar um acidente de trânsito em um momento de desatenção. Não obstante, quem se embriaga, consome drogas e dirige em altíssimas velocidades assume um risco que vai muito além dos riscos naturais da vida moderna. Entendo não competir a toda a sociedade, mediante tributos, custear a grave irresponsabilidade de alguns.

Não se trata nestes casos de tributo, e sim de indenização, sendo importante lembrar já ser comum o ajuizamento de ações pelo Poder Público voltadas a reparar a prática de lesões a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Estabelecida a premissa, destaco alguns pontos relacionados à técnica legislativa e especificamente ao direito processual civil que, creio eu, deverão ser objeto de análise pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Primeiro, o Sistema Único de Saúde não é uma pessoa jurídica, que pode ser autora de ações judiciais, mas apenas um sistema que integra a União, os estados e os municípios em uma co-gestão. Desse modo, não cabe colocar no projeto de lei que será o Sistema Único de Saúde aquele a ser reparado.

Em segundo lugar, é preciso garantir que o ajuizamento da ação regressiva pelo Poder Público não venha a prejudicar a própria vítima dos danos causados pelo agente que cometeu o acidente com dolo ou culpa grave. Isto porque, de acordo com o ordenamento jurídico em vigor, uma vez encerrada ação regressiva, o crédito formado em benefício do Poder Público terá preferência em relação ao crédito de eventual vítima que ingressou com ação de reparação de danos.

Se o causador do acidente não tiver bens suficientes para reparar tanto o INSS, quanto o SUS, quanto a vítima, esta última acabará por ser prejudicada em decorrência da ação regressiva ajuizada pelos órgãos públicos, pois não haverá bens para indenizá-la pelos prejuízos provocados pelo causador do acidente.

Na hipótese de ação regressiva, desse modo, é preciso estabelecer que o crédito da vítima do acidente tem preferência em relação ao crédito judicial formado em benefício do Poder Público, sob pena de se prejudicar aqueles que propostas neste sentido mais querem proteger.

Por todo exposto, meu voto é pela aprovação do projeto de lei.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputada Raquel Muniz
Relatora