



COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 6.382, DE 2016

Acrescenta o parágrafo único ao artigo 120 da Lei nº 8.213 de 1991, para estabelecer a obrigatoriedade da propositura de ação regressiva, por parte da Previdência Social, contra os causadores de acidente de trânsito.

Autora: Deputada CHRISTIANE DE SOUZA YARED

Relator: Deputado FLAVINHO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe acrescenta parágrafo único ao artigo 120 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para estabelecer a obrigatoriedade de propositura de ação regressiva, por parte da Previdência Social, contra causadores de acidente de trânsito.

A autora da proposição, Deputada Cristiane de Souza Yared, defende, em sua justificação, que parte considerável dos gastos da previdência decorre de acidentes de trânsito, sendo justo o ressarcimento aos cofres públicos pelo terceiro imprudente. Cita pesquisas do IPEA e dados do Tesouro Nacional, segundo os quais os acidentes de trânsito custam mais de R\$ 50 bilhões por ano ao erário, representando despesa anual de R\$ 12 bilhões para a Previdência.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Flavinho – PSB - SP

A proposição foi distribuída a esta comissão para a análise conclusiva de mérito, à CFT para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos e à CCJC para o juízo de admissibilidade.

O prazo regimental transcorreu sem a apresentação de emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 6.382, de 2016, tem por finalidade tornar imperativo ajuizamento de ação regressiva contra o causador de acidente de trânsito de que tenha resultado a concessão de benefício previdenciário.

O resarcimento aos cofres públicos de montantes destinados à seguridade social por parte dos responsáveis é permeado por controvérsias. O artigo 120 da Lei nº 8.213 autoriza o ajuizamento de ação regressiva contra o empregador negligente em relação a normas de segurança e higiene. Os debates acerca do dispositivo nos tribunais brasileiros jungiam-se a críticas de duas ordens: (1) sua constitucionalidade e (2) a ausência de dano apto a ensejar o resarcimento ao erário.

Por esta razão, é conveniente a breve análise da polêmica inerente ao tema, a fim de subsidiar as conclusões deste parecer que, já adiantamos aos pares, é pela aprovação da proposição.

O artigo controvertido, ao qual se pretende acrescentar parágrafo único, tem a seguinte redação:

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.



A crítica relacionada à inconstitucionalidade diz respeito às formas de financiamento do sistema previdenciário. Se considerada como nova fonte de recursos, não seria absurdo cogitar em afronta ao texto constitucional, que prevê o caráter contributivo da previdência (art. 201) e elenca as formas de financiamento da seguridade social (art. 195). Como a controvérsia diz respeito à compatibilidade com o sistema de seguridade social, cremos que, apesar de os fundamentos de sua estrutura estarem contidos na carta constitucional, não pode esta comissão se furtar ao debate, ante o disposto no Regimento desta Casa (art. 32, VIII, a).

A inconstitucionalidade do artigo 120 da referida lei foi arguida inúmeros processos judiciais por empresas que alegavam que sua participação para o financiamento da seguridade social se limita à forma prevista no inciso I do artigo 195 da Constituição da República. Os tribunais federais vêm rejeitando tal conclusão sob o fundamento de que tais formas de contribuição não são as únicas fontes de custeio dos benefícios concedidos aos segurados, de modo que a contribuição de que cuida o artigo 195, I, por si só, não faz face a todas as despesas securitárias. Assim, não se pode excluir a hipótese de ressarcimento relativo às despesas decorrentes de acidente de trabalho em que se verifique a culpa do empresário.

Vê-se, portanto, que não há incompatibilidade da regra de ressarcimento à Previdência com a estrutura de financiamento da seguridade. Quando chamado a se pronunciar sobre o tema em sede de recurso extraordinário, o Supremo Tribunal Federal entendeu, reiteradas vezes, que suposta ofensa à Constituição só ocorreria de maneira reflexa, sendo necessária a análise da legislação infraconstitucional. Isso porque, reputada mera indenização devida à previdência social, sua compatibilidade com as regras sobre responsabilidade civil prescinde do cotejo com normas constitucionais.

O posicionamento da Corte permite concluir que os parâmetros para o ressarcimento constituem matéria afeta à legislação infraconstitucional, competindo ao Parlamento elaborar o regramento correspondente.

Sob a ótica da responsabilidade civil, os que se opõem ao artigo 120 da referida lei asseveram não ser possível falar em dano suportado pelo INSS, uma



vez que o financiamento por meio das formas autorizadas na Constituição deveria ser suficiente para fazer face às despesas, tanto que é vedada a criação, majoração ou extensão de qualquer benefício social sem a correspondente fonte de custeio total (CF, art. 195, § 5º). Em consequência, se não se poderia falar em dano, concluem os adversários da tese, não haveria o que reparar, sendo incabível a ação regressiva, sob pena de enriquecimento ilícito do Estado.

O argumento não se sustenta. O legislador deve sempre acompanhar a evolução da sociedade, aperfeiçoando o ordenamento jurídico. Foi justamente em razão da multiplicação dos acidentes de trabalho que se iniciaram na Europa do século XIX debates acerca dos fundamentos tradicionais da responsabilidade civil. A mecanização da produção expunha os trabalhadores a grandes riscos e, caso verificado algum acidente, a prova da culpa do empregador era quase intransponível. A industrialização constrangeu os juristas a pensar alternativas, o que culminou com a criação da teoria da responsabilidade objetiva, calcada no risco.

Constatado o elevado gasto da Previdência em função de acidentes de trânsito, outra alternativa não resta que a busca de solução jurídica que fomente condutas desejáveis e alivie a carga financeira adicional, especialmente diante de situações de risco extraordinário criado por condutores cujo grau de irresponsabilidade não pode ser admitido.

A possibilidade de a Previdência mover ação de regresso contra empresários foi uma das inovações legislativas que adaptou o instituto da responsabilidade civil à nova realidade. Desde 1991, a Lei nº 8.213 o autoriza apenas nos casos de *negligência quanto às normas de segurança e higiene do trabalho*. Entende-se por negligência a falta de cuidado por conduta omissiva, o que ajuda a compreender a razão de ser da indenização nesse caso: a empresa negligente agrava o risco de ocorrência de infortúnios, às custas do trabalhador e de todo o sistema de segurança, enquanto se vale da “economia” com o dispêndio de recursos em segurança e higiene do trabalho. Não se pode admitir a complacência do ordenamento jurídico com tal comportamento. A ação regressiva autorizada no



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Flavinho – PSB - SP

artigo 120, ao tempo em que recompõe o montante de valores destinados a fazer face a infortúnios, pune comportamentos contrários à boa-fé, que expõem trabalhadores a riscos desnecessários com o fim de ampliar a margem de lucros do empresário.

Ao fim e ao cabo, a norma tutela bem jurídico superior: a saúde do trabalhador. As regras de direito civil atinentes à reparação patrimonial a ser paga pelo empregador são insuficientes para garantir o grau de proteção adequado, uma vez que o objetivo da responsabilidade civil é o de recompor o equilíbrio jurídico-econômico rompido com a ocorrência do dano. No entanto, não pode o legislador dar-se por satisfeito quando assegurada a recomposição do patrimônio e a prestação previdenciária. É preciso ir além, editando normas que, ante seu caráter sancionatório especial, tenham também a função de prevenir a ocorrência de determinados acidentes, já que em determinados casos, não há benefício ou indenização capaz de reparar os efeitos deletérios causados por danos físicos ao trabalhador. É esse o princípio orientador que, aliado à injustiça de se impor à sociedade o custeio de benefícios decorrentes exclusivamente de determinada conduta culposa, justifica a existência do artigo 120 e o que deve nortear a análise do projeto que nos foi submetido.

A inclusão da *negligência* em relação a normas de higiene e segurança como pressuposto para o ajuizamento de demanda regressiva denota a especial reprovabilidade da conduta do empregador. Além disso, o comportamento cria riscos extraordinários, sobrepondo as despesas previdenciárias.

Por esta razão, cremos ser adequada a qualificação da conduta do causador do acidente de trânsito a fim de possibilitar o direito de regresso. Parecemos estremecer de dúvidas que o motorista que conduz veículo sob a influência de álcool ou trafega muito acima do limite de velocidade não pode onerar desproporcionalmente a Previdência Social. A intenção de causar danos ou a desconsideração deliberada do valor da vida e da saúde de outras pessoas, vulnerando-as desarrazoadamente, impõe ao erário despesas que, de outra forma, não se verificariam.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Deputado Federal Flavinho – PSB - SP

Contudo, permitir que o causador do dano, ainda que por culpa leve, responda pelo dispêndio havido pelos cofres públicos parece impor parâmetro mais severo do que aquele em vigor para as empresas. Assim, cremos que um critério justo para balizar a ação regressiva será incluir dentre seus pressupostos conduta que implique o agravamento desproporcional do risco. A melhor opção parece ser restringir a indenização à Previdência a casos de *culpa grave* do causador do dano, preservando a harmonia teleológica com o artigo 120: sancionar comportamentos especialmente reprováveis e obter a reparação em casos de risco injustificadamente agravado.

O mesmo caminho foi trilhado pelo Projeto de Lei nº 5.298, de 2016, do Deputado Daniel Vilela, que responsabiliza o condutor de veículo automotor com capacidade psicomotora alterada em razão do álcool ou de outra substância psicoativa pelos danos provocados ao Sistema Único de Saúde – SUS, relatado, nesta comissão, pela Deputada Raquel Muniz.

Para esclarecer o intento da proposição, submetemos ao colegiado alteração da técnica legislativa utilizada, dando nova redação ao artigo 120, cindindo-o em incisos, a fim de evitar interpretação segundo a qual a nova regra seria aplicável tão somente aos empregadores, o que pode ocorrer caso mantida a redação original.

Ante o exposto, nosso voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 6.832, de 2016, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de julho de 2017.

Deputado FLAVINHO
Relator

2017-7361



COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 6.382, DE 2016

Dá nova redação ao art. 120 à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para conferir direito de regresso, por parte da Previdência Social, contra os causadores de acidente de trânsito.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dá nova redação ao art. 120 à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para conferir direito de regresso, por parte da Previdência Social, contra os causadores de acidente de trânsito.

Art. 2º O art. 120 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 120. A Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis:

- I – nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva;
- II – por dano decorrente de acidente de trânsito, em caso de dolo ou culpa grave”. (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de julho de 2017.

**Deputado FLAVINHO
Relator**

2017-7361