

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2008
(Do Sr. Marcelo Ortiz e outros)

Altera o inciso I do artigo 109 da Constituição Federal para transferir a competência para processar e julgar as ações de acidentes de trabalho para a Justiça Federal Comum.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso I do art. 109 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 109.....
I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;
....." (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Buscando contribuir para a ampliação do acesso à Justiça e o aperfeiçoamento dos trabalhos do Poder Judiciário, levamos à consideração dos membros do Congresso Nacional a presente proposta de emenda à Constituição baseada em valiosa sugestão da Associação Nacional dos Procuradores Federais da Previdência Social - ANPPREV, encaminhada com a seguinte exposição de motivos:

“Honra-me levar à douta apreciação de Vossa Excelência o presente anteprojeto de Emenda Constitucional que contempla proposta de alteração da competência jurisdicional de conhecimento, processamento e julgamento das Ações de Acidentes do Trabalho para a Justiça Federal Comum, em prol da segurança e da melhoria nas relações da Administração com os segurados da Previdência Social.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é sistema responsável pelas ações de concessão de benefícios de prestação continuada e de serviços em prol dos segurados da Previdência Social e seus respectivos dependentes.

A administração dos benefícios e serviços está a cargo do Instituto Nacional do Seguro (INSS). Por se tratar o INSS de autarquia federal, e na conformidade do artigo 109 da Constituição Federal, todas a demandas de natureza previdenciária, com exceção das decorrentes de acidentes do trabalho, tramitam na Justiça Federal Comum.

Desde a promulgação da atual Carta Magna, a intenção notória do legislador é a unificação do campo acidentário com o previdenciário “stricto sensu”. Este movimento é visível nas Leis nº 8.212/91 e nº 8.213/91, respectivamente, Plano de Custeio e de Benefícios do RGPS.

Em 1995, com as reformas promovidas pela Lei 9.032, de 28 de abril, houve a consolidação do regramento atinente aos benefícios previdenciários, extinguindo-se as pequenas e remanescentes distinções existentes entre os chamados “benefícios acidentários” e os “previdenciários”.

Antes da vigência da Lei nº 9.032, era de grande importância a diferenciação entre benefícios acidentários e previdenciários “stricto sensu”. Todavia, a relevância restou diminuída, uma vez que os porcentuais e o critério de cálculo dos benefícios foram igualados.

Convém ressaltar que o RGPS compreende as seguintes prestações previdenciárias em sentido estrito.

I – quanto ao segurado:

- a) aposentadoria por invalidez;*
- b) aposentadoria por idade;*
- c) aposentadoria por tempo de contribuição;*
- d) aposentadoria especial;*
- e) auxílio-doença;*
- f) salário-família;*
- g) salário-maternidade*
- h) auxílio-acidente;*

II – quanto ao dependente:

- a) pensão por morte;*
- b) auxílio-reclusão;*

Do rol acima, no âmbito da infortunística são passíveis de deferimento apenas os benefícios por incapacidade, denominados benefícios de risco, e, desde o advento da Lei. 9.032, de 1995, possuem o exato valor do homônimo previdenciário, a saber: auxílio-doença, 91% do salário-de-benefício¹; auxílio-acidente, 50% salário-de-benefício (após 28.04.95 também é devido em decorrência de acidente que não guarde relação com o trabalho)². Aposentadoria por invalidez, 100% do salário-de-benefício³ que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento⁴.

Conquanto todos os benefícios decorrentes de acidente do trabalho sejam dispensados do requisito carência, tratando-se dos benefícios de auxílio-acidente e de pensão por morte, não há necessidade de comprovação de carência, quer sejam de origem acidentária, quer não (art. 26, I, da Lei de Benefícios).

¹ Art. 61 da LB, com redação dada pela Lei nº 9.032, de 28.4.95

² Art. 86, § 1º, da Lei de Benefícios

³ Art. 44 da lei de Benefícios, com redação dada pela Lei nº 9.032, de 28.4.95

⁴ Art. 75 da LB com redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97

Com relação à aposentadoria por invalidez e ao auxílio-doença decorrentes de “acidente de qualquer natureza”, que englobam as causas laborais e extra laborais, também está afastada a exigência de comprovação de carência (art. 26, II, da Lei de Benefícios).

Existem ainda outras hipóteses de dispensa de carência para benefícios previdenciários em sentido estrito, em se tratando de segurado que, após filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social, for acometido das seguintes doenças: tuberculose ativa; hanseníase, alienação mental; neoplasia maligna; cegueira; paralisia irreversível e incapacitante; cardiopatia grave; doença de Parkinson; espondiloartrose anquilosante; nefropatia grave; estado avançado da doença de Paget (osteite deformante); síndrome da deficiência imunológica adquirida-Aids; e contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada.

Perceptível o caminhar da extinção das diferenciações entre benefícios decorrente de acidente do trabalho e os de índole estritamente previdenciária.

A identidade e similitude entre os benefícios evidencia que a competência judicial para apreciação da matéria previdenciária deve ser unificada, concentrando-se na Justiça Federal as ações de cunho previdenciário decorrentes de acidentes do trabalho.

A competência da Justiça Estadual nas Ações de Acidentes do Trabalho, cuja origem remonta à Primeira República (Lei nº 3.724/1919), justificava-se pelo fato de o seguro de acidentes do trabalho ter sido de responsabilidade do empregador, por conseguinte eventual indenização decorrente dessa relação jurídica ostentava natureza privada.

Em que pesem as tentativas de abertura à iniciativa privada de atuação na área da infortunística, consolidou-se o entendimento da manutenção da problemática acidentária na seara pública com a titularidade da concessão de benefícios e serviços nas mãos do INSS.

A Constituição de 1988, no artigo 7º, XXVIII, estabeleceu o seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.

O infortúnio laboral pode gerar, a um só tempo, a responsabilidade civil do empregador, na existência de dolo ou culpa, e, em decorrência da relação previdenciária, a concessão de benefícios ou serviços pelo INSS em prol do segurado ou de seu dependente.

A competência para apuração da responsabilidade civil do empregador, ações de acidente do trabalho fundadas no direito comum (propostas pelo empregado em face do empregador), restou alterada pela Emenda Constitucional nº 45, que deslocou da Justiça Estadual à Justiça do Trabalho, art. 114, VI da CF. A alteração constitucional propiciou racionalização das atividades jurisdicionais, com evidentes ganhos ao administrados, porque a demanda envolvendo empregado e empregador é típica da alçada da justiça trabalhista, que desde a EC 45, contempla também as questões afetas à responsabilidade por acidente do trabalho, fundadas no direito comum, envolvendo as mesmas partes processuais (empregado e empregador).

Resta agora proceder ao deslocamento da competência atinente às ações relativas a acidente do trabalho fundadas no direito especial (Lei 8.213/91), ajuizadas em face do INSS para a Justiça Federal.

A alteração do artigo 109, I, possibilitará o deslocamento das ações acidentárias fundadas na lei 8.213/91, para a Justiça Federal, em razão da natureza jurídica do INSS, autarquia federal, centralizando-se todas as demandas relativas a concessão e/ou revisão de benefícios previdenciários perante a Justiça Federal Comum.

Diante da unificação no campo do direito material, não se justifica tratamento diferenciado, no campo processual, para as demandas acidentárias fundadas no direito especial.

A alteração da competência material jurisdicional para a Justiça Federal é a conclusão lógica de todo esse processo histórico, alcançando-se, desta forma, uma real harmonização entre os Poderes de mesmo nível federativo.

Colocar-se-á fim nas dificuldades de padronização do direito previdenciário decorrentes dos entendimentos proferidos pelos vinte e seis Tribunais de Justiça estaduais. Concentrar-se-á apenas em cinco Tribunais Regionais toda a matéria previdenciária, neste incluída ações de acidente do trabalho, que são regidos pelos mesmos princípios norteadores.

Convém ressaltar que a exceção constitucional prevista pelo artigo 109, I, que exclui a competência da Justiça Federal as ações acidentárias ajuizadas em face de autarquia federal, deveria atuar em prol do segurado da previdência, todavia, atualmente, a competência estadual repercute em desfavor dos segurados do INSS.

No âmbito da Justiça Federal as causas de pequeno valor (até 60 salários-mínimos) terão curso perante o Juizado Especial Federal⁵, hipótese inoccorrente na Justiça Estadual, porque a lei 9.099⁶ expressamente exclui as causas de acidentes de trabalho da Justiça Especial Estadual.

Significa dizer, o segurado do INSS que sofrer infortúnio laboral está privado de se socorrer ao procedimento célere do Juizado Especial Federal, cujo procedimento simplificado dispensa a contratação de advogado.

Não raro, subsistindo dúvida quanto ao nexo causal entre o acidente e o trabalho, deve o segurado-acidentado intentar ação perante a Justiça Estadual, que, após trâmite ordinário processual, por ocasião de sentença de mérito, julga improcedente o pedido da parte autora por não configurado o liame causal, a despeito de estar o segurado totalmente incapacitado para o trabalho. Nesta hipótese, extremamente comum, deve o segurado intentar nova ação perante a Justiça Federal para postular o homônimo, previdenciário.

A unificação da competência na Justiça Federal proporcionará ao segurado o acesso ao Juizado Especial Federal, bem como a possibilidade de apresentação de pedido alternativo de benefício acidentário ou, caso entenda o magistrado não comprovado o nexo causal, a concessão de benefício previdenciário.

A jurisprudência pátria tem proferido decisões no sentido da unificação. O próprio Superior Tribunal de Justiça (STJ) pacificou entendimento que as Ações Revisionárias de Pensão por Morte, mesmo as decorrentes de acidentes do trabalho, são de competência da Justiça Federal (Conflitos de Competência 89.282/RS, 62.531/RJ, 89.633/SP e 89.382/SP)

⁵ Lei 10.259/2001

⁶ Art. 3º (...)

§ 2º Ficam excluídas da competência do Juizado Especial as causas de natureza alimentar, falimentar, fiscal e de interesse da Fazenda Pública, e também as relativas a acidentes de trabalho, a resíduos e ao estado e capacidade das pessoas, ainda que de cunho patrimonial.

A atual política forte de expansão da Justiça Federal Comum, apoiada sobre tudo pela criação, em 2001 (Lei 10.259), dos Juizados Especiais Federais (JEF), tornou-a efetivamente presente em todos os lugares do país.

Firmada a alteração da competência, aos segurados vitimados por acidentes do trabalho estará assegurado o acesso fácil e rápido a Justiça – em especial, nas causas de pequeno valor.

Ademais, sob a ótica do segurado/demandante, a unificação da competência material para a Justiça Federal evitaria os desgastes provocados pelos casos de conflitos de competência existentes entre a Justiça Federal e Estadual.

A peculiaridade da competência enseja, por muitas vezes, o envio incorreto de autos de primeira para a segunda instância, obrigando aos desembargadores federais que declarem incompetência, com a subsequente remessa dos autos ao Tribunal de Justiça para apreciação do recurso, e vice-versa.

Da mesma forma, nas situações onde é controversa a natureza acidentária do fato gerador do benefício e o nexo causal com a atividade laborativa, o segurado não seria mais obrigado a aguardar todo julgamento de sua demanda na Justiça Estadual para só depois ingressar com um novo pedido na Federal.

Para a Administração Pública Federal demandada, INSS, a unificação dos julgamentos de todas as demandas de natureza previdenciária na Justiça Federal Comum acarretará vantagens administrativas, com a uniformização dos procedimentos e otimização do quadro de funcionários públicos existentes para o cumprimento das decisões judiciais, o que também agilizará a situação do segurado que obteve judicialmente o reconhecimento do seu direito ao benefício.

A proposta altera o inciso I do art. 109 do vigente Texto Constitucional, no que tange à competência das Ações Acidentárias, da Justiça Estadual para a Justiça Federal, para que se atenda aos objetivos supramencionados, com evidentes ganhos à população e à Administração Pública.”

Pelas razões expostas, esclarecedoras da importância da alteração constitucional alvitrada para os trabalhadores brasileiros e maior eficiência dos órgãos jurisdicionais, contamos com o apoio dos nobres Pares do Congresso Nacional para o aprimoramento e a aprovação da proposta de emenda à Constituição ora apresentada.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2008.

Deputado MARCELO ORTIZ

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2008
(Do Sr. Marcelo Ortiz e outros)

Altera o inciso I do artigo 109 da Constituição Federal para transferir a competência para processar e julgar as ações de acidentes de trabalho para a Justiça Federal Comum.

