



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 19, DE 2019-PLEN/SF (DA COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS)

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 308, de 2012, do Senador Paulo Paim, que Altera o art. 120 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências para fixar a competência da Justiça do Trabalho para julgar as ações regressivas.

PRESIDENTE: Senador Waldemir Moka

RELATOR: -

06 de Março de 2013

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 264, de 2012, do Senador Antônio Carlos Valadares que *altera o art. 120 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a ação regressiva previdenciária em casos de acidentes de trânsito e de violência doméstica e familiar contra a mulher* e o Projeto de Lei do Senado nº 308, de 2012, do Senador Paulo Paim, que *altera o art. 120 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências para fixar a competência da Justiça do Trabalho para julgar as ações regressivas.*

RELATORA: Senadora **ANA RITA**

I – RELATÓRIO

Vêm conjuntamente a exame desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), os Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 264, de 2012, do Senador Antônio Carlos Valadares e nº 308, de 2012, do Senado Paulo Paim.

Ambos os Projetos dispõe sobre a modificação da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que institui o Plano de Benefícios da Previdência Social: o PLS nº 264 para autorizar a Previdência a mover ação regressiva contra agente que tenha provocado acidente de trânsito, decorrente de infração gravíssima, ou por crime de violência doméstica e familiar contra a mulher, tipificada na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

Por seu turno, o PLS nº 308, de 2012, atribui competência para julgar a ação regressiva destinada ao ressarcimento das despesas efetuadas pela Previdência Social com o pagamento de benefícios decorrentes da inobservância das normas de saúde e segurança do trabalho à Justiça do

Trabalho e fixa os limites temporais do pedido e, por conseguinte, da condenação.

O PLS nº 264, de 2012 foi objeto de Parecer relatado *ad hoc* pelo Senador Sérgio Souza e aprovado na CAS, quando sobreveio o Requerimento nº 579, de 2013, do Senador José Pimentel em virtude de cuja aprovação, os projetos passaram a tramitar em conjunto.

Em decorrência desse apensamento, ambos os projetos passam a tramitar em conjunto, sendo necessária, por força de entendimento regimental já consolidado, apresentação de novo relatório conjuntamente a ambas as matérias.

As proposições, então, foram distribuídas à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cabendo à última a decisão terminativa sobre elas.

Não houve apresentação de quaisquer emendas aos Projetos.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão de Assuntos Sociais a apreciação de matérias referentes a Seguridade Social e Previdência, conforme o art. 100, I do Regimento Interno do Senado Federal. A matéria, portanto, se encontra dentro do âmbito de competência da CAS, pelo que adequada sua apreciação.

Ambas as proposições se acham dentro da competência constitucional do Congresso Nacional, tanto no tocante à sua iniciativas – que cabe a todos os Parlamentares – quanto à sua apreciação. Não há, portanto, impedimentos formais à sua aprovação.

Como aludido, O PLS nº 264, de 2012 modifica a redação do art. 120 e 121 do Plano de Benefícios da Previdência e dispõe sobre o cabimento de ação regressiva da administração previdenciária em face do responsável por atos ilícitos que ocasionem a concessão de prestação social, nos casos de acidentes de trânsito decorrentes de infrações gravíssimas e de casos de violência doméstica e familiar tipificados na Lei nº 11.340, de 2006 – a Lei Maria da Penha.

Essas hipóteses de cabimento de ação de regresso se somariam àquela atualmente existente, referente a despesas advindas de acidentes de

trabalho decorrente de negligência quanto às normas de proteção e saúde do trabalho.

A nova redação proposta ao art. 121 estabelece que, além da responsabilidade civil, a concessão de prestação social não afastará, também, a responsabilidade administrativa dos agentes referidos no art. 120.

O PLS nº 308, de 2012, acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 120 do Plano de Benefícios, definindo a competência da Justiça do Trabalho para processar a ação de regresso do *caput*, e determina que a pretensão de resarcimento compreenderá as prestações adimplidas nos cinco anos anteriores à proposição da ação e as vincendas até a extinção dos benefícios.

Ambos os projetos se inserem dentro de uma tendência legislativa que já se observa há alguns anos: a do reconhecimento da importância do conceito jurídico de responsabilidade no direito e na sociedade moderna. Com efeito, em diversos campos do direito observa-se a inserção de dispositivos que tendem a atribuir ao agente de um dano (quer culposa, quer dolosamente), a responsabilização monetária pelos efeitos de suas ações. Se no campo do direito civil e do direito comercial essa característica sempre esteve presente, não é menos verdade que seu reconhecimento tende a se difundir para outros campos do direito.

A própria Lei nº 8.213, de 1991, já reconhecia, em princípio, essa característica, ao conferir ação regressiva à Previdência quanto às prestações decorrentes de negligência na observância das normas de proteção ao trabalho. O PLS nº 264, de 2012, estende esse direito também em relação a danos oriundos de acidentes de trânsito e de violência doméstica.

Uma vez que a previdência social não comprehende unicamente a proteção aos riscos oriundos da esfera laboral, mas a totalidade de riscos sociais que podem advir ao segurado, parece-nos justo que os causadores únicos de danos ocorridos fora da relação de emprego também respondam pelas despesas que a sociedade tem de arcar em virtude dos danos causados pelos atos ilícitos que cometem.

Adequada, também, a reafirmação da responsabilidade administrativa dos agentes do dano, hipótese que tem sido aceita

jurisprudencialmente mas que, por falta de amparo legal, ainda gera questionamentos judiciais.

O PLS nº 308, de 2012, também se alinha a essa corrente de responsabilização, ao estabelecer critérios temporais bem definidos quanto à pretensão de ressarcimento do órgão previdenciário, que deve compreender, tanto quanto possível, a integralidade das despesas havidas pela previdência, que nos parece, também, adequada, em face da longa duração de alguns dos benefícios previdenciários.

A atribuição da competência de julgamento à Justiça do Trabalho nos parece, à luz do conteúdo das proposições em análise, mais problemática. Ela faria sentido, apenas, se a ação de regresso continuasse a ser admissível apenas em caso de negligência no âmbito de relação de trabalho. Como, contudo, o PLS nº 264, de 2012, estende essa possibilidade a hipóteses que não guardam qualquer relação com relações laborais, parece-nos mais adequada a manutenção da competência atual da Justiça Federal, uma vez que a autarquia previdenciária constitui o pólo ativo da ação.

III – VOTO

Do exposto, o voto é pela aprovação do PLS nº 264, de 2012, com a emenda que ora apresentamos e pela prejudicialidade do PLS nº 308, de 2012.

EMENDA Nº - CAS

Dê-se ao art. 120 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 264, de 2012, a seguinte redação:

“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.

Parágrafo único. O ressarcimento corresponderá às prestações adimplidas nos cinco anos que antecedam ao ajuizamento da ação regressiva, bem como as parcelas vincendas a serem implementadas até a extinção dos benefícios de prestação continuada.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 308, de 2012, de autoria do Senador Paulo Paim, que altera o artigo 120 da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências para fixar a competência da Justiça do Trabalho para julgar as ações regressivas.

RELATOR: Senador **CASILDO MALDANER**

I - RELATÓRIO

Cuida-se do Projeto de Lei do Senado nº 308/2012, de autoria do Senador Paulo Paim, que dispõe sobre a competência para julgamento das ações regressivas do Instituto Nacional de Seguridade Social.

O regime atual de competência, segundo a Lei 8123 de 24 de junho de 1991, atribui essa matéria às varas da Justiça Federal comum ou especializadas em contribuições previdenciárias.

Nos fundamentos de sua proposta, o Autor indica os expressivos gastos da Previdência com o pagamento de benefícios decorrentes de acidentes

de trabalho. Pondera, ainda, que grande parte desses acidentes derivam de culpa do empregador, que tem, por isso, o dever de resarcimento.

Aduz, finalmente, que a coerência do sistema ficaria melhor atendida, se o juiz do trabalho, a quem já incumbe analisar, no caso de acidente, a existência de culpa do agente agressor, atribuisse, também, a indenização compensatória, que advém do mesmo fato.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

Assim relatado, passa-se à análise.

II - ANÁLISE

Em que pese a competência desta Comissão, nos termos do artigo 100 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, não seja, de forma específica, analisar a constitucionalidade da proposta sob análise.

A Emenda Constitucional 45/2004, ampliando a competência da Justiça do Trabalho, estabeleceu no inciso I do artigo 114 da Carta que **todas as ações oriundas da relação de trabalho** passassem à competência da Justiça do Trabalho. Permitiu, outrossim, por meio do inciso IX, que todas as **controvérsias decorrentes** dessa mesma relação inserissem-se no rol de atribuições da Justiça Especializada, por meio de lei ordinária.

Segundo regra básica de hermenêutica, não há palavras inúteis na Lei, o que leva à conclusão de que as expressões 'oriundas' e 'decorrentes' não apresentam significado idêntico.

A doutrina juslaboral que se fixou a partir da vigência do novo Texto diferencia os institutos, para indicar que as ações "oriundas" são aquelas

que têm imediata e pronta vinculação com a relação de trabalho. As demandas em que se postulam elementos da obrigação contratual, diretamente, tais como: salários, honorários, entrega de documentos, concessão de férias, garantias da legislação específica do trabalhador (empregado ou não).

Ao tempo em que, de outro lado, considerou que as controvérsias "decorrentes" caracterizam-se como aquelas que, embora não amalgamadas no corpo do contrato de trabalho, relacionam-se imediatamente com ele.

Sob o regime constitucional anterior, um ótimo exemplo de tal distinção aperfeiçoava-se na Lei 8.984/95, que atribuiu competência para a Justiça do Trabalho julgar controvérsias decorrentes do cumprimento de normas coletivas, mesmo que não envolvessem empregados e empregadores. Não existia, nesse tema, vínculo com o contrato de trabalho, senão mediato. Mas a competência foi atribuída à Especializada, por meio de lei ordinária.

A presente proposição enquadra-se integralmente na hipótese do artigo 114, IX da Constituição.

Exemplos inquestionáveis disso são os incisos II, VII e VIII do artigo 114 da Carta de 1988, reformada em 2004. Matérias que se inserem no mundo do trabalho, mas que não se subordinam à existência de relação de trabalho **entre as partes**.

Demais disso, importa ver que o artigo 109, § 3º da Constituição **não trata**, ao contrário do que sustenta a referida Nota Técnica, da competência para as ações regressivas do INSS, previstas no artigo 120 da Lei 8213/1991. Referida reserva de

competência é para as ações previdenciárias em sentido estrito, ou seja, as que envolvem o segurado e a Autarquia Federal (INSS).

A presente proposição regulamenta, sem qualquer malferimento à constitucionalidade, o que prevê o artigo 114, IX da Carta.

Não existe, pois, inconstitucionalidade a impedir a tramitação do projeto.

MÉRITO DA PROPOSIÇÃO

As ações regressivas de que trata o artigo 120 da Lei de Benefícios Previdenciários resulta do reconhecimento judicial de que a empresa ou empregador agiu com culpa, para provocar doença ou acidente de trabalho. São cobrados por via dessas ações os valores despendidos pelo INSS para pagamento dos benefícios pagos às vítimas de tal procedimento.

Os elementos da ação apresentam-se, pois, como (a) o INSS, autor, (b) o empregador, réu, (c) o ressarcimento dos danos (objeto) e (d) a causa de pedir: reconhecimento da existência de culpa do réu.

Cuida-se, assim, de uma ação de reparação de danos, decorrentes da **relação de trabalho**, impondo-se aplicar a norma literal do artigo 114, VI da Constituição de 1988, reformada em 2004 pela EC 45. Nada há no dispositivo evocado, que delimita a competência aos contratantes da relação de trabalho. Quaisquer danos emergentes da relação de trabalho incluem-se na competência da Justiça do Trabalho, desde dezembro de 2004.

A doutrina aponta a superação do binômio "empregado-empregador" como delimitador da competência da Justiça Especializada, desde o

advento da Emenda Constitucional nº 45/2004. Se antes - sob o regime de 1988 - o artigo 114 referia-se a *empregador*, limitando o campo de incidência à existência de relação de trabalho subordinado, isso hoje não mais prevalece.

A competência inequívoca para apreciar as demandas relacionadas a acidentes de trabalho, envolventes de trabalhador e tomador de serviços, nos termos já assentados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Conflito de Competência nº 7204, é da Justiça do Trabalho (artigo 114, VI da CF/88).

De forma direta, a autoridade judicial que reconhece ou nega a existência de **culpa** ou **dolo** do empregador e a relação de seus atos ou omissões com o acidente de trabalho é o juiz do trabalho.

Nada mais coerente, econômico e lógico do que o mesmo juiz que apreciou o acidente (ou doença profissional) e examinou as condições de sua eclosão, siga apreciando os desdobramentos da lide, para determinar ou não a indenização da Autarquia.

Incide aqui o princípio da unidade de convicção, que se presta, na organização judiciária, a evitar que dois órgãos diferentes do Poder Judiciário pronunciem-se de forma contraditória sobre os mesmos fatos.

Aliás, no âmbito do tema "acidente de trabalho" e de suas consequências, a Justiça do Trabalho já julga, atual e incontroversamente as ações: (a) de pagamento de adicional de insalubridade ou periculosidade; (b) sobre autos de infração de multas aplicadas pela Auditoria do Federal Trabalho por descumprimento das normas de medicina e segurança no trabalho; (c) de

instalação da Comissão Interna de Acidentes do Trabalho - CIPA; (d) sobre a justa causa praticada pelo empregado, quando se nega a utilizar equipamentos de proteção; (e) de reconhecimento da estabilidade do empregado acidentado (artigo 118, Lei 8213/91); (f) de reconhecimento de vínculo de emprego do empregado acidentado, que não tinha carteira assinada, por ocasião do infortúnio; e (g) de aplicação das regras de seguro de vida e acidentes, previstas em normas coletivas de trabalho.

Por ordenação e lógica do sistema de distribuição da competência, melhor e preferível é que o mesmo ramo do Judiciário que hoje já decide todos esses temas correlatos ao acidente também prossiga analisando os desdobramentos jurídicos dos mesmos fatos, para decidir se o INSS faz jus ou não ao ressarcimento dos prejuízos enfrentados com os benefícios decorrentes da omissão ou da ação do empregador.

A atribuição da competência para julgamento das Ações Regressivas previdenciárias à Justiça do Trabalho implica redução de custos para a máquina judiciária, ganho na coerência do sistema e celeridade no resultado da demanda.

III. VOTO.

Em face do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei Senado nº 308, de 2012.

Sala da Comissão

, Presidente

, Relator