

# ACIDENTE DO TRABALHO E REFORMA DA PREVIDÊNCIA: A PRIVATIZAÇÃO DO SAT

Marco Fridolin Sommer Santos\*

Sumário. 1. Introdução. 2. O direito à saúde no Código Civil. 2.1 A cláusula geral de responsabilidade civil. 2.2 O ressarcimento do dano à saúde no Código Civil. 3. O direito à saúde e a responsabilidade civil por acidente do trabalho. 4. A tutela da saúde na previdência social. 5. A tutela da saúde na seguridade social. 5.1. A origem do sistema constitucional de seguridade social. 5.2. A tutela da saúde no sistema constitucional da seguridade social. 6. Acidente do trabalho na seguridade social: a crise do seguro de acidente do trabalho. 7. O SAT no regime jurídico de direito privado. 8. Conclusão

## 1. INTRODUÇÃO



este momento, foi promulgada a emenda constitucional nº 103/19, que tramitou através da PEC 06/19, a qual prevê a privatização do seguro contra acidentes do trabalho - SAT. Atualmente, o SAT se encontra sob o monopólio do Estado, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Diferentemente do que ocorre em relação ao regime geral de previdência, o SAT não é deficitário, pois a receita obtida com as contribuições sociais é muito superior aos custos de gestão e relativos ao pagamento dos respectivos benefícios.

Portanto, a justificativa de privatização do SAT não tem como objetivo reduzir o déficit da previdência, do que resulta a

---

\* Professor Associado da UFRGS, Pós-Doutor pela Università di Siena, Doutor em Direito pela UFSC, Mestre em Direito pela UFRGS, Especialista em Direito Romano pela Università "La Sapienza".

necessidade de se encontrar outras razões que justifiquem a sua privatização. Em geral, a privatização se justifica com o objetivo de reduzir custos e aumentar a eficiência na gestão do SAT, o que vem ao encontro do discurso com viés liberal do novo governo. Todavia, existem outras questões mais prementes a serem analisadas que dizem respeito aos elevados custos dos acidentes de trabalho no Brasil, e que não estão diretamente relacionados à gestão pública ou privada do SAT.

Em 1998, Celso Barroso Leite, uma das maiores autoridades no âmbito do Direito Previdenciário brasileiro afirmou, sem meias palavras, que o seguro contra acidentes do trabalho, com as suas conhecidas complicações, não existe mais<sup>1</sup>. É importante destacar que o ilustre jurista formulou tal conclusão em plena vigência do art. 7º, inciso XXVIII, da Constituição Federal, e das Leis 8.212/91 e 8.213/91.

Sob o ponto de vista do direito positivo, a existência de um seguro de acidente do trabalho é inequívoca e as previsões contidas nos dispositivos legais acima mencionados aí estão para demonstrar isso. Contudo, a partir da vigência da Constituição Federal de 1988, o princípio da exoneração do empregador da responsabilidade civil inerente ao instituto foi afastado pelo entendimento segundo qual a responsabilidade do empregador cumula-se com o benefício acidentário em caso de culpa ou dolo. Além do que, sob o mesmo fundamento, multiplicam-se ações regressivas movidas pelo INSS contra o empregador, postulando o ressarcimento dos benefícios acidentários pagos.

Ou seja, na prática, não restam dúvidas de que em nosso ordenamento o seguro contra acidente do trabalho não existe mais, do que resulta o questionamento sobre se a melhor solução não seria, ao invés da sua privatização, uma pura e simples revogação dos dispositivos legais pertinentes. Ou se o ideal não seria uma revitalização do instituto, o que, como referido, independe da sua gestão pública ou privada.

---

<sup>1</sup> Celso Barroso Leite, Seguro de acidentes do trabalho. RPS, n. 212, jul.1998, p. 542.

O ponto de contato entre a responsabilidade civil e a seguridade social é a indenização do dano à saúde. Como se poderá observar, a responsabilidade civil se tornou um importante instrumento de proteção do direito à saúde. Todavia, com o objetivo de tornar mais efetiva a tutela da saúde do trabalhador, foi instituído o regime especial de responsabilidade civil por acidente do trabalho e o qual posteriormente foi incorporado ao direito da seguridade social. A privatização do SAT prevista na emenda constitucional nº 103 coloca em xeque o atual modelo integrante do sistema de seguridade social.

No presente estudo, faremos uma breve análise sobre o instituto do acidente do trabalho no contexto da reforma da previdência, bem como se a privatização ali proposta constitui ou não uma solução para os problemas atuais.

## 2. O DIREITO À SAÚDE NO CÓDIGO CIVIL

### 2.1. A CLÁUSULA GERAL DE RESPONSABILIDADE CIVIL

A codificação do direito da responsabilidade civil ocorreu inicialmente com a aprovação do Código Civil Napoleônico, em 1804. No direito brasileiro, o Código Civil foi aprovado somente em 1916, mas a codificação do direito da responsabilidade civil propriamente dita ocorreu em 1830, por ocasião da aprovação do Código Criminal do Império do Brasil. Na era das codificações, a partir do disposto nos arts. 1.382 e 1.383 do Código Civil francês, restou consagrada a cláusula geral de responsabilidade civil, sob o fundamento da culpa e do fato próprio. Sob a influência do direito francês, o art. 21 do Código Criminal brasileiro positivou a sua cláusula geral de responsabilidade civil nos seguintes termos:

Art. 21. "O delinquente satisfará o dano que causar com o delito".

Conforme a interpretação de Thomas Alvez Júnior, "a

*doutrina da satisfação do dano é inteiramente de direito civil e rigorosa e juridicamente falando não está bem colocada em um Código Penal. A satisfação não é uma pena, mas um meio de satisfazer um dano causado com o delito*<sup>2</sup>. No Código de Beviláqua, aprovado através da Lei nº 3.071/1916, o regime geral de responsabilidade civil foi consagrado em seu art. 159, nos seguintes termos:

Art. 159. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar prejuízo a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Em 2002, através da Lei nº 10.442, a cláusula geral de responsabilidade civil foi desmembrada nos artigos 186, 187 e 927 do novo Código Civil, a saber:

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.

O regime geral de responsabilidade civil foi concebido à luz do princípio segundo o qual todos são iguais perante a lei. Como referido, trata-se de um regime de responsabilidade civil individual, que tem por fundamento o fato próprio e a culpa do causador do dano. No século XX, com o surgimento e a afirmação do Estado social de Direito, superou-se o dogma da culpa em favor da teoria do risco, do que resultou o fenômeno da decodificação civil, mediante o surgimento dos regimes especiais de responsabilidade da empresa pelos acidentes do trabalho e de consumo. Tudo isso ocorreu porque, no *welfare state*, a saúde se tornou um direito social fundamental e a culpa um obstáculo à sua concretização.

---

<sup>2</sup> Thomaz Alves Júnior, *Anotações teóricas e práticas ao Código Criminal*. Vol. I, p. 415.

## 2.2. O RESSARCIMENTO DO DANO À SAÚDE NO CÓDIGO CIVIL

Sob a influência da doutrina do direito francês e da doutrina de Jeremy Bentham, o princípio da reparação integral ingressou no direito brasileiro a partir do disposto no art. 22 do Código Criminal de 1830, nos seguintes termos:

Art. 22. A satisfação será sempre a mais completa, que fôr possível, sendo no caso de dúvida à favor do ofendido. Para este fim o mal, que resultar à pessoa, e bens do ofendido, será avaliado em todas as suas partes e conseqüências.

Como se pode observar, a partir do disposto no art. 22 do Código Comercial, *in fine*, no direito brasileiro a satisfação do dano compreendia de modo explícito as categorias de danos pessoais e danos materiais. Além disso, pelo princípio da reparação integral, a estimação do prejuízo compreendia não apenas as suas partes, ou seja, o dano à integridade física da pessoa ou dos seus bens, mas também as suas conseqüências.

O grau de especificação dos danos ressarcíveis aumentou consideravelmente. Pelo sistema do Código Civil, os danos ressarcíveis foram agrupados em cinco categorias: *a)* danos pessoais, nos artigos 1537/1540; *b)* danos materiais, nos artigos 1.541/1.543; *c)* dano pessoal resultante de injúria, calúnia ou difamação, no artigo 1.547; *d)* dano à honra, por estupro ou assédio sexual, nos artigos 1.548/1.549; e *e)* dano à liberdade pessoal, nos artigos 1.550/1.552. No Código de Beviláqua havia uma abertura para a indenização dos danos morais, os quais todavia estavam condicionados à comprovação da inexistência de danos materiais.

Esta questão relativa à reparação dos danos extrapatrimoniais decorrentes do dano pessoal não será objeto de análise do presente estudo. Isto porque, o que importa para o fim de se estabelecer uma relação entre o direito da seguridade social e a responsabilidade civil são os efeitos econômicos do dano à

saúde ou pessoal: *a)* as despesas com o tratamento médico; *b)* a perda da renda proveniente do trabalho decorrente de incapacidade laborativa. No Código de Beviláqua, a indenização dos efeitos patrimoniais do dano à saúde ou pessoal foi regulamentada nos seguintes termos:

Art. 1.537. A indenização, no caso de homicídio, consiste:

I - no pagamento das despesas com o tratamento da vítima, seu funeral e o luto da família;

(...)

II - na prestação de alimentos às pessoas a quem o defunto os devia.

Art. 1.538. No caso de ferimento ou outra ofensa à saúde, indenizará o ofensor ao ofendido as despesas do tratamento e os lucros cessantes até o fim da convalescença, (...).

Art. 1.539. Se da ofensa resultar defeito pelo qual o ofendido não possa exercer o seu ofício ou profissão, ou se lhe diminua o valor do trabalho, a indenização, além das despesas do tratamento e lucros cessantes até o fim da convalescença, incluirá uma pensão correspondente à importância do trabalho, para que se inabilitou, ou da depreciação que ele sofreu.

O ressarcimento do dano pessoal no direito codificado foi idealizado sob a ótica da tutela do patrimônio, à luz do princípio de direito romano, segundo o qual *liberum corpus aestimationem no recipit*. Neste contexto, apesar de prever o pagamento das despesas com o luto da família, o Código Civil equiparou o valor da indenização em caso de morte à tradicional hipótese de incapacidade laborativa por dano permanente à integridade física da vítima. Na redação dos dispositivos do Código, os arts. 1.538 e 1.539 referem-se expressamente à categoria do dano à saúde nela incluídas as despesas do tratamento médico e à perda da renda proveniente do trabalho, correspondentes aos danos emergentes e aos lucros cessantes.

Além disso, de extrema relevância é a caracterização da indenização do dano à saúde ou pessoal como sendo de natureza alimentar. No inciso II do art. 1.537, observa-se que em caso de morte obriga-se o responsável ao pagamento “*de prestação de alimentos às pessoas a quem o defunto os devia*”. Da mesma

forma, nos artigos 1.538 e 1.539 do Código Civil, além das despesas médicas o que se indeniza a título de lucros cessantes é “*uma pensão correspondente à importância do trabalho, para que se inabilitou, ou da depreciação que ele sofreu*”. Em outras palavras, o que se indeniza é prejuízo correspondente à perda do salário, em que a natureza alimentar do direito é inequívoca, já no início do século XX.

Neste particular, a inovação do Código Civil de 2002 em relação à categoria dos danos pessoais ocorre em relação a admissibilidade da reparação dos danos morais a partir do disposto no art. 186. Por este motivo, no art. 948 do novo Código Civil, o legislador tipifica hipóteses de indenização do dano morte, “sem excluir outras reparações”. No art. 949, da mesma forma, o legislador especifica as hipóteses de ressarcimento do dano patrimonial à saúde sem excluir algum outro prejuízo que o ofendido prove haver sofrido<sup>3</sup>. Todavia, o conjunto de regras relativos à indenização dos efeitos patrimoniais do dano pessoal previsto no Código Civil brasileiro de 1916 foi conservado no Código Civil de 2002. Transcrevem-se os dispositivos para facilitar a comparação, com a redação do Código anterior:

Art. 948. No caso de homicídio, a indenização consiste, sem excluir outras reparações:

I - no pagamento das despesas com o tratamento da vítima, seu funeral e o luto da família;

II - na prestação de alimentos às pessoas a quem o morto os devia, levando-se em conta a duração provável da vida da vítima.

Art. 949. No caso de lesão ou outra ofensa à saúde, o ofensor indenizará o ofendido das despesas do tratamento e dos lucros cessantes até ao fim da convalescença, além de algum outro prejuízo que o ofendido prove haver sofrido.

Art. 950. Se da ofensa resultar defeito pelo qual o ofendido não possa exercer o seu ofício ou profissão, ou se lhe diminua a capacidade de trabalho, a indenização, além das despesas do tratamento e lucros cessantes até ao fim da convalescença,

---

<sup>3</sup> Paulo de Tarso Sanseverino, O princípio da reparação integral - Indenização no Código Civil, p. 206.

incluirá pensão correspondente à importância do trabalho para que se inabilitou, ou da depreciação que ele sofreu.

No século XX, o direito à saúde gradativamente evoluiu para se tornar uma categoria de direito social fundamental, em razão da sua natureza alimentar, já consagrada na codificação civil. Na primeira metade do século XX, consolidou-se o sistema clássico de proteção social, voltado à tutela dos interesses da classe trabalhadora: *a)* legislação acidentária do trabalho; *b)* o direito da previdência social; e *c)* os direitos individuais e coletivos do trabalho, consolidados na CLT.

### 3. O DIREITO À SAÚDE E A RESPONSABILIDADE CIVIL POR ACIDENTE DO TRABALHO

No Estado social, a situação se modifica, pois a tutela da saúde tem por fundamento o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB/88) e como objetivo promover o bem-estar e a justiça social (art. 3º, I e IV, e art. 193 da CRFB/88). Nesta linha, surge o sistema clássico de proteção social, em que a lei introduz distinções entre a classe dos trabalhadores e dos empregadores, com o objetivo de proteger as pessoas integrantes de categorias socialmente vulneráveis.

O sistema clássico de proteção social surge no início do século XX, momento em que se firmou doutrinariamente o direito ao ressarcimento do dano à saúde do trabalhador na responsabilidade civil, sob o fundamento da teoria do risco profissional<sup>4</sup>. Sob o ponto de vista legislativo, considera-se o Decreto Legislativo nº 4.724/19 que instituiu o regime especial de responsabilidade civil por acidente do trabalho, a primeira Lei de natureza social aprovada no direito brasileiro<sup>5</sup>, há exatos 100 anos.

---

<sup>4</sup> Evaristo de Moraes, Apontamentos de direito operário, p. 39-45.

<sup>5</sup> Evaristo de Moraes, Os acidentes no trabalho e a sua reparação (1919), p. 34-35. Marco Fridolin Sommer Santos, Os acidentes no trabalho e a sua reparação: a contribuição de Evaristo de Moraes, *in*, Revista da Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da 15a. Região, n. 2, 2009, p. 285 e seguintes.



Apesar disso, em razão do seu caráter transativo, o Decreto Legislativo nº 4.724/19 foi objeto de críticas, pois afastava a incidência do princípio da reparação integral do dano à saúde sofrido pelo trabalhador. Isto porque, devido ao seu caráter transativo, operava-se uma repartição de riscos entre o empregador e a vítima do acidente, diminuindo-se o valor da indenização<sup>6</sup>.

As despesas médicas deveriam ser custeadas integralmente pelo empregador<sup>7</sup>, mas o cálculo do dano resultante da diminuição da capacidade laborativa a reparação pensão não poderia exceder a quantia de 2.400\$ anuais<sup>8</sup>. Além disso, o seu pagamento também não poderia exceder ao período correspondente de três anos de salários devidos mensalmente em caso de morte<sup>9</sup> ou incapacidade permanente<sup>10</sup>. Na hipótese de incapacidade temporária, garantia-se o pagamento de 50% do salário pelo período máximo de um ano, hipótese em que passava a ser considerada uma incapacidade permanente, mas estes valores já recebidos deveriam ser deduzidos dos valores devidos em caso de morte ou incapacidade permanente superveniente<sup>11</sup>. A teoria do risco profissional acolhida no Decreto Legislativo nº 3.724/19 foi mantida posteriormente pelos Decretos-Leis 24.637/34 e 7.036/44, assim como o seu caráter transativo.

Conforme o ensinamento de Evaristo de Moraes, o instituto do seguro é o corolário lógico da responsabilidade objetiva<sup>12</sup>. Em 1919, por ocasião da aprovação da primeira lei de acidentes do trabalho, ocorreu forte desenvolvimento do instituto do seguro de responsabilidade, mas a sua contratação se manteve facultativa. A lei de 1934 impôs ao empregador a obrigação alternativa de garantir a indenização mediante o oferecimento de

---

<sup>6</sup> Araújo Castro, *Acidente do trabalho*, p. 19-20.

<sup>7</sup> Decreto legislativo 3724/19, Art. 13.

<sup>8</sup> Decreto legislativo 3724/19, Art. 6º.

<sup>9</sup> Decreto legislativo 3724/19, Art. 7º.

<sup>10</sup> Decreto legislativo 3724/19, Art. 8.

<sup>11</sup> Decreto legislativo 3724/19, Art. 14.

<sup>12</sup> Evaristo de Moraes, *Os accidentes no trabalho e a sua reparação*, p. 69.

uma caução ou mediante a contratação de um seguro privado. Somente com a lei de acidentes do trabalho aprovada em 1944 - Decreto Legislativo nº 7.036/44 - que o seguro social contra acidentes do trabalho foi definitivamente consagrado no direito brasileiro, ocasião em que a sua contratação pelo empregador se tornou obrigatória.

Neste período, anterior à incorporação do SAT na seguridade social, a contratação era obrigatória, mas a cobertura do risco era atendida concorrentemente pelo setor privado e pelo setor público, através dos IAPÊs, institutos de aposentadorias e pensões.

#### 4. A TUTELA DA SAÚDE NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O direito da previdência social nasce com o objetivo de tutelar o direito à saúde da classe trabalhadora. Como referido, o direito da responsabilidade civil não era capaz de garantir em favor dos trabalhadores indenização dos danos pessoais de forma automática, independentemente de culpa, em toda e qualquer situação. Nem mesmo o regime de acidentes do trabalho, instituído através das Leis 3.724/19, 24.637/34 e 7.036/44, garantia em favor dos trabalhadores indenização automática, pois na primeira lei o seguro era facultativo, e pela segunda o poderia oferecer como garantia seguro ou caução e pela terceira, em que o seguro obrigatório de responsabilidade - público ou privado - era universal, só poderia ser acionado após condenação judicial.

Foi em razão de tais restrições que, paralelamente ao desenvolvimento do seguro contra acidentes do trabalho, surgiu o direito da previdência social. Na primeira metade do século XX, o direito da previdência social se desenvolveu inspirado no modelo bismarckiano, que tinha por objetivo proteger, sob o fundamento da teoria do risco social, a classe dos trabalhadores contra o dano à saúde, sob as suas diversas modalidades: a) em caso de morte, pensão aos dependentes (art. 948, Novo Código Civil); b)

em caso incapacidade total e permanente, aposentadoria por invalidez (art. 950, NCC); c) em caso de incapacidade total temporária, auxílio doença (art. 949, NCC); d) ou de incapacidade parcial permanente um benefício “*correspondente à importância do trabalho para que se inabilitou, ou da depreciação que ele sofreu*”, equivalente ao auxílio acidente (art. 950, NCC).

No Brasil, isto ocorreu a partir de 1923, o Decreto nº 4.682 - Lei Eloy Chaves - instituiu a Caixa de Aposentadoria e Pensão em favor dos trabalhadores empregados em empresas ferroviárias; em 1926, o Decreto nº 5.109 criou uma Caixa de Aposentadoria e Pensão em favor de trabalhadores em empresas de navegação marítima e fluvial; em 1932, o Decreto nº 20.465 instituiu uma Caixa de Aposentadoria e Pensão - CAP em favor dos trabalhadores nos serviços públicos de mineração; no mesmo ano, o Decreto nº 21.081 instituiu uma CAP em favor dos empregados nos serviços públicos de saneamento; em 22 de maio de 1934, o Decreto nº 24.274 criou a CAP dos trabalhadores em trapiches e armazéns de café; e no mesmo dia, o Decreto nº 24.275 instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões dos Operários Estivadores.

Na década de 1930, iniciou-se a fase dos Institutos de Aposentadorias e Pensões: os IAPÊs. Eles representaram um grande avanço no desenvolvimento da previdência social brasileira, englobando empregados de empresas do mesmo segmento de atividade, em todos os recantos do país. Assim, em 1933, o Decreto nº 22.872 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (IAPM); em 1934, o Decreto nº 24.615 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários (IAPB); em 1936, a Lei nº 367 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI); em 1940, o Decreto-Lei nº 2.122 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comercários (IAPC), entre outros.

No mesmo passo em que foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões, diversas caixas de Aposentadorias e

Pensões de empresas cujos trabalhadores integravam as correspondentes categorias profissionais foram sendo incorporadas ao respectivo IAPE. Assim, em 1938, o Decreto nº 627/38, que criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões para Trabalhadores do Transporte e da Carga (IAPTEC), absorveu as Caixas dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns; em 1939, o Decreto-Lei nº 1.355 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões da Estiva (IAPE) e incorporou as diversas Caixas de Aposentadorias e Pensões dos Operários Estivadores; em 1945, a Lei nº 7.720 determinou incorporação do Instituto de Aposentadorias e Pensões da Estiva (IAPE) no Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETC); em 1953, por meio do Decreto nº 34.586, foi decretada a extinção das Caixas distribuindo-se os associados entre o IAPM, IAPTEC e Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, que, a rigor, era já um instituto de âmbito nacional. Ou seja, as Caixas e os Institutos de Aposentadorias e Pensões se multiplicaram, mas ainda assim a previdência social não era universal, pois não abrangia toda a classe trabalhadora.

## 5. A TUTELA DA SAÚDE NA SEGURIDADE SOCIAL

### 5.1. A ORIGEM DO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL

Na segunda metade do século XX, supera-se o modelo de clássico de proteção social, momento em que, a partir do Plano Beveridge, surge o direito da seguridade social propriamente dito. Até o início da década de 40, período em que sob o modelo bismarckiano, a previdência social era fragmentada nos regimes próprios de previdência social, administrados através de Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões. Durante a segunda guerra mundial, na Inglaterra, Lord Beveridge idealizou

o sistema de seguridade social, bipartido em previdência e assistência social. Sob o argumento de que a pobreza e a indigência constituíam um verdadeiro escândalo, *Beveridge* defendeu a liberdade de necessidade — o *freedom from want* — como princípio da seguridade social, uma noção mais abrangente que compreendia, além da previdência, a assistência social como um direito fundamental.

No Relatório *Beveridge*, a assistência social tornou-se parte do direito à seguridade social como um direito fundamental que se propunha garantir em favor de todo e qualquer cidadão um mínimo existencial<sup>13</sup>. Em 1948, por efeito do Relatório *Beveridge*, a seguridade social foi positivada como direito um fundamental no artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos do Homem:

"Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade".

No plano *Beveridge*, o direito o direito da Seguridade Social foi idealizado nos seguintes termos:

"Um plano de Seguridade Social é delineado abaixo, combinando três métodos distintos: seguro social para necessidades básicas, assistência social para casos especiais; seguro voluntário para complementar o seguro social básico<sup>14</sup>".

Na proposta de *Beveridge*, o seguro social básico corresponde ao regime geral de previdência social, abrangendo toda a classe trabalhadora, em substituição ao modelo bismarckiano de previdência social baseado em regimes próprios. Este regime de previdência social universal foi idealizado para garantir em favor dos trabalhadores um valor mínimo de aposentadoria, que poderia ser complementado pelos trabalhadores mediante a contratação de um seguro voluntário. No Brasil, sob a influência do

<sup>13</sup> William Beveridge, *Social insurance and allied services*, § 300.

<sup>14</sup> William Beveridge, *Social insurance and allied services*, § 302.

Lord Beveridge, o regime geral de previdência foi instituído em 1960, mediante a unificação da legislação previdenciária na Lei Orgânica da Previdência Social e também com a fusão em 1966 das Caixas e dos Institutos de Aposentadorias e Pensões no Instituto Nacional da Previdência Social - INPS. A Lei nº 6.435/1977 instituiu o regime de previdência voluntário, idealizado por Beveridge, complementar ao regime geral. Posteriormente, o mesmo regime de previdência complementar foi regulamentado através da Lei Complementar nº 109/2001.

Por ocasião da implementação do regime geral de previdência, passou-se a questionar a necessidade de manutenção da autonomia ou extinção do SAT, mediante a sua diluição no regime geral. Como referido, o direito da previdência social nasce com o objetivo de tutelar o direito à saúde da classe trabalhadora. O direito da responsabilidade civil não era capaz de garantir em favor dos trabalhadores indenização dos danos pessoais de forma automática, independentemente de culpa, em toda e qualquer situação. Nem mesmo o regime de acidentes do trabalho, instituído através das Leis 3.724/19, 24.637/34 e 7.036/44, garantia em favor dos trabalhadores indenização automática, pois na primeira lei o seguro era facultativo, pela segunda poderia oferecer como garantia seguro ou caução, e pela terceira, em que o seguro obrigatório de responsabilidade – público ou privado – era universal, só poderia ser acionado após condenação judicial.

A grande modificação no regime de acidentes do trabalho ocorreu por ocasião da sua incorporação no sistema de seguridade social, com o advento da Lei nº 5.316/1967, momento a partir do qual o direito da responsabilidade civil do regime especial foi substituído por um seguro social monopólio do Estado, sob a gestão do Instituto Nacional da Previdência Social - INPS. Apesar disso, a autonomia do SAT em relação ao regime geral previdência social foi mantida na Lei nº 5.316/67, mas a discussão sobre o tema seria retomada na assembleia nacional constituinte.

Na Constituição Federal de 1988, apesar dos questionamentos se o SAT deveria ou não ser extinto mediante a sua diluição no regime geral de previdência, a sua autonomia foi mantida como um direito social fundamental do trabalhador, no art. 7º, inciso XXVIII, nos seguintes termos: "*seguro contra acidentes do trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização devida em caso de culpa ou dolo*".

## 5.2. A TUTELA DA SAÚDE NO SISTEMA CONSTITUCIONAL DA SEGURIDADE SOCIAL

Na Constituição Federal de 1988, foi implementado um sistema de Seguridade Social inspirado em Beveridge, subdividido em previdência e assistência social, com algumas modificações. O art. 194 da CRFB/88 consagrou o sistema tripartido em saúde, previdência e assistência social. O regime geral de previdência foi regulado no art. 201 da CRFB/88, o qual se caracteriza por ser um seguro administrado pelo Estado através do INSS, com caráter contributivo e de filiação obrigatória. É um regime de previdência financiado sob o regime de repartição simples, observados os critérios econômico-atuariais, conforme o previsto no próprio art. 201 da CRFB/88.

Para além do regime geral de previdência, a Constituição Federal de 1988 instituiu como um direito fundamental a assistência social. O art. 203 da CRFB/88 dispõe que "*a assistência social será prestada em favor de quem dela necessitar independentemente de contribuição à seguridade social*". Ou seja, o direito à assistência social tem como característica principal, que o diferencia da previdência, a gratuidade dos serviços. Outro aspecto de extrema relevância que o distingue do direito à saúde é que o direito a assistência social é uma obrigação do Estado, mas não é um direito de todos, pois deve ser concedido somente em favor de quem dela necessitar, para garantir o mínimo existencial. Assim, diferentemente do que sucede com o direito à saúde,

o direito à assistência social rege-se pelo princípio da seletividade, em oposição ao princípio da universalidade.

Por fim, o art. 196 da CRFB/88 consagra a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo-se a qualquer custo em favor de todo cidadão um acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de saúde. É claro que o direito à saúde, além da garantia de serviços de saúde que envolvem diagnóstico e tratamento médico e odontológico, inclui a adoção de medidas de prevenção em nível de vigilância sanitária e epidemiológica. Todavia, no presente estudo interessa somente a proteção contra o dano à saúde no sentido tradicional do termo, restrito à assistência sanitária, médica e hospitalar.

A partir da Constituição Federal de 1988, a tutela da saúde no sistema de seguridade foi bipartida: *a*) a tutela da saúde dos trabalhadores pela perda da renda proveniente do trabalho permaneceu no regime geral de previdência e no SAT, regulamentada nas Leis 8.212/91 e 8.2113; e *b*) a tutela da saúde correspondente aos gastos com assistência médica e hospitalar foi absorvida pelo Sistema Único de Saúde, regulamentada na Lei nº 8.080/90.

O sistema de seguridade social tripartido foi regulamentado em nível infraconstitucional por meio das Leis 8.080/90 (SUS), 8.212/91 (Plano de Custeio) e 8.213/91 (Plano de benefícios do regime geral e de acidentes do trabalho). Até o advento da Constituição Federal, o regime geral de previdência garantia tanto a indenização da renda proveniente do trabalho quanto o pagamento de despesas médicas e hospitalares, sob as seguintes modalidades: *a*) por um lado o direito aos benefícios sociais substitutivos da perda da renda proveniente do trabalho de natureza alimentar decorrentes, sob as modalidades de pensão por morte, aposentadoria por invalidez, e auxílio doença por incapacidade total temporária ou auxílio acidente por permanente parcial; e *b*) assistência social à saúde.

A partir da nova Constituição, em razão do princípio que



garante o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde através do Sistema Único de Saúde<sup>15</sup>, as despesas com o fornecimento de medicamentos, tratamento médico e hospitalar, correspondentes a indenização dos danos emergentes, consoante o disposto no Código Civil, e suportadas pelo regime geral de previdência ou pelo SAT, foram absorvidas pelo SUS<sup>16</sup>. Por este motivo, em nome do princípio da solidariedade social, o custo relativo ao serviço de assistência à saúde, anteriormente suportado tanto pelo regime geral de previdência como pelo SAT, foi transferido para toda a sociedade, deixando de ser computado como despesa a cargo do empregador, socializando-se o prejuízo.

## 6. ACIDENTE DO TRABALHO NA SEGURIDADE SOCIAL: A CRISE DO SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO

Apesar do movimento em favor da diluição do SAT no regime geral de previdência, a opção do constituinte foi pela manutenção da sua autonomia, conforme o disposto no art. 7º, inciso XXVIII, da Constituição Federal. De qualquer modo, o antagonismo entre ambas as posições se refletiu na redação da norma constitucional, a qual incluiu entre os direitos sociais fundamentais o "*seguro contra acidentes do trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização por este devida em caso de culpa ou dolo*". Ou seja, o dispositivo por um lado garantiu o

---

<sup>15</sup> Guido Ivan de Carvalho e Lenir Santos, Sistema Único de Saúde, Comentários à Lei Orgânica da Saúde, p. 22.

<sup>16</sup> Lei 8080/1990, Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS): I - a execução de ações: (...) c) de saúde do trabalhador; (...) § 3º Entende-se por saúde do trabalhador, para fins desta lei, um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho, abrangendo: I - assistência ao trabalhador vítima de acidentes de trabalho ou portador de doença profissional e do trabalho;

SAT como um direito fundamental e, por outro, garantiu em favor do trabalhador a indenização devida pelo empregador em caso de culpa ou dolo, do que resulta uma contradição, sanável mediante uma interpretação teleológica, sistemática e histórica.

A rigor, o art. 7º, inciso XXVIII, da CRFB/88, recepcionou o SAT vigente na ordem constitucional anterior. Não por outro motivo, com o advento da Constituição de 1988, a unidade e coerência do sistema deveria ter sido garantida a partir do disposto na súmula 229 do STF, o princípio da exoneração da responsabilidade civil do empregador é a regra, admitindo-se, no entanto, que *"a indenização acidentária não exclui a do direito comum, em caso de dolo ou culpa grave do empregador."* É importante destacar que esta súmula foi publicada em 13 de dezembro de 1963, interpretando o disposto no art. 31 da Lei acidentária do trabalho em vigor - Decreto Legislativo nº 7.036/44 -, redigido nos seguintes termos:

Art. 31. O pagamento da indenização estabelecida pela presente lei exonera o empregador de qualquer outra indenização de direito comum, relativa ao mesmo acidente, a menos que este resulte de dolo seu ou de seus prepostos.

Ou seja, inspirada no princípio *"culpa lata dolo aequiparatur"* a Súmula 229 do STF havia ampliado a abrangência da exceção ao princípio da exoneração da responsabilidade do empregador tipificado do disposto no art. 31 da Lei nº 7.036/44 para a hipótese de culpa grave. Apesar de posteriormente ter sido revogada a Lei nº 7.036/44, a Súmula 229 do STF continuou sendo aplicada pelos tribunais brasileiros, incluindo-se na cobertura do SAT o risco profissional, no âmbito do qual se compreendem, caso fortuito ou força maior, anonimato, culpa leve da vítima ou do empregador. Note-se que o art. 15, inciso I, da Lei nº 8.212/91, define a empresa nos seguintes termos:

Art. 15. Considera-se:

I - empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;

O artigo 22, inciso II, da nº Lei 8.212, preceitua que:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

II - para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos; (Redação dada pela Lei nº 9.732, de 1998).

- a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;
- b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio;
- c) 3% (três por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado grave.

Em sua essência, com o objetivo de incentivar a prevenção dos acidentes do trabalho, o SAT constitui uma majoração de alíquota da contribuição previdenciária, a qual incide de forma isonômica e proporcional sobre os contribuintes, a depender do grau de risco ordinário que cada atividade empresarial sujeita seus trabalhadores. Em determinadas atividades há uma maior probabilidade de acidentes do que em outras, e isso seria uma decorrência automática de certos ambientes de trabalho. Tratam-se, com efeito, de riscos de acidente do trabalho inerentes ao exercício da atividade econômica no seu segmento específico.

Além da alíquota básica mínima, média ou máxima, a empresa deve pagar mensalmente, um acréscimo na contribuição para o SAT decorrente do FAP – Fator Acidentário de Prevenção. Conforme o art. 202 do Decreto nº 3.048/99, que regulamentou o art. 10º da Lei nº 10.666/2003, o FAP é calculado individualmente por empresa, levando em consideração, independentemente de culpa ou dolo do empregado e/ou do empregador, três fatores básicos de risco, a saber: frequência, gravidade e custo dos acidentes de trabalho. Trata-se o FAP de uma alíquota

variável (de 0,5000 a 2,0000%), que incide sobre a alíquota SAT, e cuja composição de cálculo leva em consideração o número de ocorrências acidentárias, sua gravidade e o seu custo para a Previdência Social. Trata-se, com efeito, de uma norma que consagra sanção positiva, complementar ao SAT, voltada à prevenção dos acidentes por meio de incentivos econômicos, mais eficaz do que a utilização de ações regressivas.

Em se tratando o SAT de um seguro contra acidentes do trabalho a cargo do empregador, a cobertura do risco de acidentes deve incluir obviamente o pagamento de indenização também nos casos de culpa ou dolo da empresa. Assim sendo, repisa-se a lição de Evaristo de Moraes, segundo a qual *“na teoria do risco profissional cabem todas as hipóteses: a negligência ou imprudência do patrão, os vícios ignorados do maquinismo, os casos de origem completamente desconhecida, e, até mesmo, os oriundos da imprudência do operário”*. Ou seja, quando se está diante da responsabilidade objetiva do empregador, a culpa simples da empresa constitui um dos elementos do risco da atividade empresarial, tal qual restou definido na própria legislação previdenciária, mais precisamente no art. 15, I, da Lei nº 8.212/91. Desse modo, somente em caso de comprovação de negligência grave, equiparável ao dolo, é que se justifica o recurso ao direito comum da responsabilidade pelo empregador ou às ações regressivas pelo INSS.

Apesar disso, a partir da interpretação do disposto no art. 7º, inciso XXVIII, da Constituição Federal, prevaleceu o entendimento segundo o qual o pagamento dos benefícios acidentários através do SAT não exclui a indenização devida pelo empregador em caso de culpa ou dolo. Ou seja, prevaleceu o entendimento segundo o qual, a partir da nova Constituição Federal, a responsabilidade civil por acidente do trabalho foi recodificada sob o fundamento da culpa da responsabilidade objetiva que sempre amparou a legislação especial dedicada a acidentes do trabalho.

Na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a derrogação do princípio de exoneração da responsabilidade civil do empregador encontra-se consolidada, conforme o julgamento, sob relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, cujo teor da ementa se transcreve:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. *AÇÃO REGRESSIVA MOVIDA PELO INSS CONTRA EMPRESA RESPONSÁVEL POR ACIDENTE DE TRABALHO*. RESPONSABILIDADE DA EMPRESA RECONHECIDA PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM À LUZ DAS PROVAS CARREADAS AOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSTITUIÇÃO DE TAIS PREMISSAS NA VIA DO RECURSO ESPECIAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. INTERPRETAÇÃO CONJUNTA DOS ARTS. 22 DA LEI 8.212/1991 E 120 DA LEI 8.213/1991. A CONTRIBUIÇÃO AO SAT NÃO ELIDE A RESPONSABILIDADE DA EMPRESA. AGRAVO INTERNO DA EMPRESA A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1550606 - RS (2015/0204952-5) RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO) (grifos nossos)

No ano de 2015, o STJ proferiu julgamento no sentido de que o pagamento do SAT pelo empregador não exime a sua responsabilização por culpa em acidente de trabalho. Veja-se o teor da decisão:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ACIDENTE DE TRABALHO. *AÇÃO DE REGRESSO*. AFASTAMENTO DA NORMA NR-12, COM REDAÇÃO DADA PELA PORTARIA SIT 197. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. VIOLAÇÃO DO ART. 120 DA LEI 8.213/91. *CULPA CONCORRENTE NÃO AFASTA. NEGLIGÊNCIA DO EMPREGADOR. PRECEDENTES. PAGAMENTO DO SAT NÃO EXIME O EMPREGADOR NA RESPONSABILIDADE POR CULPA EM ACIDENTE DO TRABALHO*. VERIFICAÇÃO DA NEGLIGÊNCIA DO EMPREGADOR. NECESSIDADE DE REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO 1. Não é possível verificar os aspectos temporais sobre a incidência da NR-12, com redação dada pela Portaria SIT197, uma vez que a matéria não foi objeto de

prequestionamento. Súmula 211/STJ. 2. A existência da culpa concorrente no acidente do trabalho, reconhecida na origem, não impede que haja verificação da negligência do empregador. Precedentes. 3. O pagamento do SAT pelo empregador não exime a sua responsabilização por culpa em acidente de trabalho. Agravo regimental improvido (AgRg no REsp. 1.543.883/SC, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 13.11.2015). (grifos nossos)

De fato, conforme a jurisprudência consolidada em nossos tribunais, resta definitivamente afastado o princípio da exoneração da responsabilidade do empregador inerente ao instituto do seguro. Correta a conclusão de Celso Barroso Leite, pois se o pagamento do seguro não exclui a obrigação de indenizar, o seguro de acidente do trabalho já não existe mais.

## 7. O SAT NO REGIME JURÍDICO DE DIREITO PRIVADO

Conforme referido, a emenda constitucional 103/2019 aprovou a PEC 06/2019, que contempla a privatização do SAT ao estabelecer no § 10 do art. 201 da Constituição Federal que *“lei complementar poderá disciplinar a cobertura de benefícios não programados, inclusive os decorrentes de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo setor privado”*. Como se sabe, este era o regime do seguro de acidentes do trabalho que havia sob a vigência da Lei nº 7.036/1944, revogado pela Lei nº 5.316/67, que instituiu um monopólio estatal que perdura até os dias atuais. Como se pode observar, não se vislumbra, a partir da redação do inciso XXVIII do art. 7º da Constituição Federal, uma opção de política jurídica em favor de uma gestão pública ou privada do seguro contra acidentes do trabalho.

Por outro lado, observa-se que o monopólio estatal do seguro contra acidentes do trabalho foi instituído através de uma legislação infraconstitucional: a lei especial sobre acidentes do trabalho, Lei nº 5.316/67. No âmbito do direito privado, com a inclusão do § 10 no artigo 201 da CRFB/88 o contrato de seguro

será regulamentado por lei complementar, aplicando-se muito provavelmente a título subsidiário as regras do atual Código Civil. No Código Civil, cabe ao segurador suportar o custeio ou pagamento do prêmio do seguro. O art. 757, do CC, dispõe que:

Art. 757. Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo à pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados.

O seguro contra acidentes do trabalho caracteriza-se como um típico seguro de responsabilidade civil regulado pelas Leis 8.212/91 e 8.213/91, pois o empregador deve suportar de modo integral o seu custo com o objetivo de garantir o pagamento de indenização em favor de terceiro, *in casu*, o trabalhador. Sob a incidência das normas do Código Civil, o mesmo instituto seria regulado nos artigos 787 e 788, nos seguintes termos:

Art. 787. No seguro de responsabilidade civil, o segurador garante o pagamento de perdas e danos devidos pelo segurado a terceiro.

Art. 788. Nos seguros de responsabilidade legalmente obrigatórios, a indenização por sinistro será paga pelo segurador diretamente ao terceiro prejudicado.

Apesar da norma da emenda constitucional nº 103/19, sobre a possibilidade de introdução de uma previdência sob o regime de capitalização e do seguro privado contra acidentes do trabalho, é pouco provável que isto por si só solucione o problema da crise no sistema. É preciso que se restabeleça de modo inequívoco a natureza securitária do SAT, consoante o disposto no art. 787 do Código Civil, em que a assunção da obrigação de indenizar pelo segurador exonere efetivamente a responsabilidade civil do empregador por acidentes do trabalho, exceto na hipótese de dolo, sendo questionável até mesmo a equiparação da culpa grave ao dolo. Além do que, a exoneração da responsabilidade da empresa exclui naturalmente também a possibilidade de cúmulo das indenizações acidentária e de responsabilidade civil, em nome do princípio que veda o enriquecimento sem causa.

Tais previsões, em nível de lei complementar, subsidiadas pelas regras do Código Civil, são essenciais à superação da crise em que se encontra o atual regime de proteção contra os acidentes de trabalho em nosso sistema jurídico.

## 8. CONCLUSÃO

Na era dos direitos, o direito da responsabilidade civil adquire uma importância capital, pois oferece em favor de todo e qualquer cidadão o acesso a instrumento pelo qual pode fazer valer seus direitos violados em juízo. Por este motivo, todo e qualquer cidadão vítima de um dano à saúde tem à sua disposição um instrumento jurídico através do qual pode reivindicar judicialmente o direito à reparação do prejuízo. Apesar disso, o direito da responsabilidade civil também constitui um obstáculo, pois o resultado de uma demanda judicial sempre é incerto, demandando gastos e muito tempo de tramitação perante os tribunais.

Na era da codificação, o ressarcimento do dano à saúde recebeu uma atenção especial, em razão da sua natureza alimentar. No século XX, o direito à saúde, até então tutelado somente através do regime geral de responsabilidade civil do direito codificado, tornou-se um direito social fundamental, em virtude do que foram criados diversos institutos jurídicos voltados à sua proteção: *a)* o regime especial de responsabilidade civil por acidentes do trabalho; *b)* o direito da previdência social administrado pelas CAPs e pelos IAPês; *c)* o seguro social obrigatório contra acidentes do trabalho; *d)* o regime geral de previdência social.

A partir da Constituição Federal de 1988, a tutela da saúde no sistema de seguridade foi bipartida: *a)* a tutela da saúde dos trabalhadores pela perda da renda proveniente do trabalho permaneceu no regime geral de previdência e no SAT, regulamentada nas Leis 8.212/91 e 8.2113; *b)* a tutela da saúde



correspondente aos gastos com assistência médica e hospitalar foi absorvida pelo Sistema Único de Saúde, regulamentada na Lei nº 8.080/90. No âmbito do direito privado, nasce o Direito do Consumidor e com ele o regime especial de responsabilidade civil da empresa pelos acidentes de consumo, regulamentado na Lei nº 8.078/90.

Se um trabalhador com CTPS assinada for vítima de um acidente, o dano à saúde correspondente à perda da renda proveniente do trabalho será bancado pelo regime geral de previdência social, que funciona como um seguro de danos, mediante o pagamento de contribuições sociais equivalentes ao prêmio do seguro. Se o dano correspondente à perda da renda proveniente do trabalho tiver sido causado por terceiro, em tese o trabalhador poderia demandar a sua indenização contra o terceiro, mesmo recebendo o benefício previdenciário, pois neste caso ele é o segurado porque é ele quem contribui para o RGP. E, por outro lado, não há previsão de sub-rogação do direito da vítima em favor do INSS, o que por um lado conserva esse direito sob a titularidade do trabalhador, por outro deslegitima a pretensão do INSS de demandar terceiros.

Portanto, o que se observa é que a existência de uma multiplicidade de mecanismos no âmbito do direito público e privado voltados à proteção do direito à saúde. Assim, se a vítima do dano à saúde for um cidadão comum, sempre poderá invocar em seu favor as regras do regime geral de responsabilidade civil (arts. 186/927, CC). Mas, se a vítima tiver contratado um seguro privado para cobrir o risco de dano, será ressarcida pelo segurador. Neste caso, o segurador privado sub-roga-se no direito da vítima, tornando-se parte legítima para demandar o responsável pelo dano à saúde (art. 796 do CC).

Como se pode observar, o direito da seguridade social é um modo de solução de controvérsias alternativo à opção pelo processo judicial, e quando as soluções construídas pelo legislador são desmanteladas na prática judicial, o sistema entra em

crise, desvirtuando-se completamente o SAT. A coexistência destes diversos mecanismos de proteção social do direito à saúde exige uma coordenação entre si, pois o seu funcionamento desconexo coloca em risco a unidade e a coerência do sistema jurídico como um todo, determinando a crise do *welfare state*.

Na hipótese em que o trabalhador com CTPS assinada for vítima de um acidente do trabalho, o dano à saúde correspondente à perda da renda proveniente do trabalho será suportado pelo seguro contra acidentes do trabalho (SAT), administrado pelo INSS. Diferentemente do que sucede com o regime geral de previdência, o SAT funciona como um seguro de responsabilidade civil, a cargo do empregador (art. 7º, XXVIII, CRFB/88). Neste caso, como referido acima, apesar de manter a sua autonomia em relação ao RGP, o regime de proteção do trabalhador foi incorporado no sistema constitucional de seguridade social com o objetivo de substituir o regime especial de responsabilidade civil, em que o reconhecimento do direito à indenização do dano à saúde depende de uma sentença judicial.

Apesar disso, por obra da doutrina e da jurisprudência, de modo anômalo a responsabilidade civil por acidentes do trabalho foi recodificada e, além disso, garantiu-se em favor das vítimas dos acidentes de trabalho uma dupla indenização em razão de um só e mesmo dano. Assim, tem-se garantido em favor do trabalhador o enriquecimento sem causa, em que a perda da renda proveniente do trabalho é indenizada tanto automaticamente pelo SAT quanto pelo empregador pela via de sentença judicial. Para completar o quadro, multiplicam-se ações regressivas movidas de forma abusiva pelo INSS - detentor do monopólio do SAT - contra o empregador para o reembolso dos benefícios, como se o seu custo já não tivesse sido bancado através de contribuições sociais pagas nos percentuais de um, dois ou três por cento sobre a folha de salários, levando-se em consideração o grau de risco da atividade e como se nestes cálculos atuariais já não tivessem levado em consideração a hipótese de

culpa do empregador.

A coexistência destes diversos mecanismos de proteção social do direito à saúde exige uma coordenação entre si, pois o seu funcionamento desconexo coloca em risco a unidade e a coerência do sistema jurídico como um todo, determinando a crise do *welfare state*. No âmbito dos acidentes do trabalho, a crise determinada do *welfare state* ocorre a partir da interpretação do art. 7º, inciso XXVIII, da CRFB/88, em que prevaleceu o entendimento em favor da coincidência dos regimes de seguridade social e de responsabilidade civil, do que resulta o cúmulo das indenizações em favor do trabalhador correspondentes à perda da renda proveniente do trabalho decorrentes de um só e mesmo dano à saúde.

A inclusão do seguro contra acidentes do trabalho no projeto de Reforma da Previdência sob o argumento do déficit previdenciário não se justifica, pois, diferentemente do que sucede em relação ao regime geral de previdência, o SAT não é deficitário. Por outro lado, a sua estatização determinada pelo art. 1º da Lei nº 5.316/67 que instituiu o monopólio do Estado, ao determinar que “o seguro obrigatório de acidentes do trabalho” previsto na Constituição fosse “realizado pela previdência social”, sofre uma crise de identidade, pois nas palavras de Celso Barroso Leite, o seguro contra acidentes do trabalho positivado na Constituição não existe mais. De fato, na prática o SAT se transformou em um instrumento de distribuição de renda às avessas, o que esvaziou completamente a sua função securitária em prol de um direito da responsabilidade civil inspirado no *punitive damages* norte-americano, a partir do qual sob o fundamento da culpa se impõe um *tris in idem*: a) a coincidência de regimes; b) o cúmulo de indenizações; c) o direito de regresso, do que resulta uma tripla punição do empregador, em detrimento de função de ressarcimento do dano à saúde inerente ao *welfare state*.

A solução da crise exige uma reinterpretação teleológica,

sistemática e histórica do art. 7º, inciso XXVIII, da CRFB/88. Como se pode observar, o ponto contato nas relações de trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil é o dano à saúde correspondente aos gastos com despesas médicas e hospitalares. Conforme a síntese lapidar do Ministro Gelson de Azevedo "*as relações entre seguridade social e responsabilidade civil são inversamente proporcionais: a ampliação ou redução de um implica automaticamente a ampliação ou redução do outro*"<sup>17</sup>.

A adoção dos princípios próprios do direito securitário, na interpretação do art. 7º, inciso XXVIII, da CRFB/88, com a adoção do princípio de exoneração da responsabilidade do empregador em virtude do SAT e a exclusão do direito de regresso, exceto nas hipóteses de dolo, são essenciais ao restabelecimento da unidade e coerência do sistema jurídico como um todo, viabilizando a coordenação das relações entre a seguridade social e a responsabilidade civil. Para solucionar o impasse de modo definitivo, talvez o mais importante do que privatizar ou regulamentar em nível de legislação complementar o seguro de acidente do trabalho, talvez seja encaminhar uma nova emenda constitucional com o objetivo de eliminar as ambiguidades resultantes do disposto do art. 7º, inciso XXVIII, da CRFB/88.

Isto porque, caso seja mantida a atual redação, a constitucionalidade de uma eventual inclusão do princípio de exoneração de responsabilidade do empregador em lei complementar sempre poderá ser questionada à luz do atual entendimento jurisprudencial, frustrando os objetivos da reforma da previdência em relação ao SAT. O nosso entendimento é o de que, mesmo sendo o SAT um seguro social, ele deve reger-se pelos mesmos princípios dos seguros privados positivados no Código Civil. Todavia, trata-se de um entendimento isolado, o qual somente poderá modificar-se a partir de uma alteração na redação do art.

---

<sup>17</sup> Gelson de Azevedo. Acidente do trabalho: a reinterpretção do art. 7. inciso XXVIII, da CF, [www.cartafortense.com.br](http://www.cartafortense.com.br).

7º, inciso XXVIII, da CRFB/88. Portanto, a privatização do SAT pura e simples não constitui solução para a superação da crise em que o instituto atualmente se encontra. Os novos tempos, em que se agrava a crise do *welfare state*, determinam a necessidade de se rever a redação do art. 7º, inciso XXVIII, da CRFB/88. Isto porque, no atual contexto, não se vislumbra possibilidade de alteração dos entendimentos consolidados na doutrina e na jurisprudência, senão a partir do disposto na norma constitucional que lhes dá respaldo, apesar de não concordarmos com esta orientação.



## BIBLIOGRAFIA

- ALVES JÚNIOR, Thomaz. Anotações theoricas e praticas ao código criminal. Rio de Janeiro: Francisco Luiz Pinto, v. 1, 1864.
- AZEVEDO, Gelson de. Acidente do trabalho: a reinterpretação do art. 7. inciso XXVIII, da CF, Carta Forense, 2010, disponível em [www.cartaforense.com.br](http://www.cartaforense.com.br).
- BEVERIDGE, William. *Social insurance and allied services*. New York: Agathon, 1942. Reproduced, 1969, with the permission of the controller of Her Britannic Majesty's Stationery Office (*Beveridge Report*).
- CARVALHO, Guido Ivan de, e SANTOS, Lenir. Sistema Único de Saúde, Comentários à Lei Orgânica da Saúde, São Paulo: Hucitec, 1995.
- CASTRO, Araújo. *Acidentes do trabalho*. 5. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1939.
- DRESCH, Rafael de Freitas Valle. Fundamentos da responsabilidade civil pelo fato do produto e do serviço - Um debate jurídico-filosófico entre o formalismo e o funcionalismo

- no Direito Privado, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Responsabilidade civil do fabricante e a defesa do consumidor, São Paulo: RT, 1992.
- MORAES, Evaristo de. *Apontamentos de direito operário*. 4. ed. São Paulo: LTr, 1971 — (reimpressão do original de 1905).
- \_\_\_\_\_. *Os accidentes no trabalho e a sua reparação*. São Paulo: Ltr (edição fac-similada do original de 1919), 2009.
- SÜSSEKIND, Arnaldo. *Previdência social brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955.
- SANSEVERINO, Paulo de Tarso. O princípio da reparação integral - Indenização no Código Civil, São Paulo: Saraiva, 2011.
- SANTOS, Marco Fridolin Sommer dos, A aids sob a perspectiva da responsabilidade civil, São Paulo: Saraiva, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Acidente do trabalho entre a seguridade social e a responsabilidade civil - Elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social*, São Paulo: LTr Editora, 3a. edição, 2015.