

INTEGRAÇÃO DO SEGURO DE ACIDENTES DO TRABALHO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

MOACYR VELLOSO CARDOSO DE OLIVEIRA

A transferência do seguro de acidentes do trabalho à responsabilidade do Estado é um dos temas em maior evidência no momento. A iniciativa do governo nesse sentido, consubstanciada em Projeto-de-Lei encaminhado ao Congresso, e por êste aprovado, deu lugar a forte reação do setor privado. É copiosa a massa de argumentos divulgados na imprensa diária, com o objetivo de inquirir o projeto não só de inconstitucional, como de contrário a ponderáveis interesses da economia do país. Nêle também se aponta mais um passo no sentido da crescente estatização de serviços, em detrimento da empresa privada. Colocando-se ao lado do ponto de vista adotado pelo governo, o autor do presente artigo expõe, com sua reconhecida autoridade de especialista, as múltiplas razões que, a seu ver, invalidam todos os argumentos contrários à re-integração do seguro de acidente do trabalho no sistema da Previdência Social.

TEM constituído neste últimos meses matéria amplamente controvertida a questão da integração do seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social.

Para uns, que a encaram do ponto de vista estrito das companhias seguradoras privadas, constitui uma condenável "estatização" de atividade particular, que incidiria em proibição constitucional.

Para outros, que a olham numa visão social, nada há de estatizante na medida, porquanto trata-se de risco de natureza social, não mais comportável no âmbito privado.

A par desses pontos básicos, diversos outros argumentos secundários são utilizados, que vão desde a perfectibilidade dos trabalhos das seguradoras privadas em face de alegadas graves falhas dos serviços da Previdência Social, até prejuízos consideráveis que decorreriam para as empresas seguradas e os próprios acidentados, com o novo sistema.

A matéria é vasta e complexa, tendo sido objeto até de pareceres jurídicos de páginas inteiras de jornais contra a pretendida estatização.

Vamos procurar resumir aqui, para os leitores de SÍNTESE, o que nos parece a acertada e justa posição da questão, utilizando, em grande parte, textos oficiais esclarecedores quase não divulgados, e que justificam bem, a nosso ver, como sinceramente cremos, não só a plena juridicidade da *integração*, como, outrossim, as vantagens que dela resultarão para as empresas seguradas e para os trabalhadores acidentados.

O ASPECTO BÁSICO CONSTITUCIONAL

Utilizamos, para êsse efeito, estudo por nós elaborado, em contraposição a um dos pareceres divulgados, de ilustre jurista pátrio.

Tem-se partido, em geral, de um falso pressuposto, qual seja, o de que o seguro de acidentes do trabalho é um "seguro privado", quando se pretende invocar os preceitos constitucionais vigentes de apoio à iniciativa privada e, em especial, o § 8.º do art. 157, referente à "estatização" de atividades privadas.

O certo, porém, é que êsse seguro é desenganadamente SOCIAL e, assim sendo, a posição está invertida. O erro que existe é em mantê-lo no terreno privado, na livre competição. Sua *integração* no sistema de "prestações" da Previdência Social, que é, por natureza, o organismo ao qual cabe gerir os "seguros sociais", nada mais é que a correção desse erro, como coroamento de uma luta do bom senso e da ló-

gica jurídica e social, de mais de vinte anos, iniciada quando da expedição do Decreto-lei n.º 7.036, de 1944.

Não há, pois, como colocar a questão em termos de uma "estatização" de atividade privada; mas tão somente, em termos da realidade jurídico-social, em *integração* definitiva de um tipo de "seguro social" no seu sistema próprio, que é a Previdência Social, onde já deveria estar há muito tempo, conforme ocorreu em numerosos países, tais como a Inglaterra (a própria pátria do seguro privado...), a França, a Itália, a Espanha, sem falar na Alemanha, onde já surgiu por essa forma, nos primeiros albores do seguro social, em 1884. Acaba-se, com isto, simplesmente, com a grave impropriedade de atribuir-se a sua gestão a organismos privados.

O fato de estarem enunciados na Constituição, em dois itens separados, os princípios relativos à "Previdência Social" (art. 157, item XVI) e ao "seguro de acidentes do trabalho" (art. 157, item XVII), não é senão um trunfo aparente para a tese contrária.

Com efeito, essa separação visou tão somente a deixar clara a diferença de "custeio": nos seguros sociais mencionados no item XVI, o custeio é tríplice, pelo Estado, pela empresa, pelo empregado; no seguro de acidentes do trabalho, o custeio é apenas a cargo da empresa. A citação que se costuma fazer de um texto de PONTES DE MIRANDA mostra exatamente isto. Ao contrário do que se entende não se diz ali que o acidente do trabalho não é objeto da Previdência Social, mas apenas que "não entra no conceito da Previdência Social *tripartida* de que trata o inciso XVI do artigo 157, de 1946".

A separação dos itens não exclui, porém, a realidade de que à Previdência Social também caiba a gestão desse seguro, em virtude de sua própria natureza SOCIAL. E tanto assim que, mesmo em face dos *idênticos dispositivos* da Constituição de 1946, já, no IAPM (desde 1933), no IAPETC (desde 1939) e, parcialmente, no IAPFESP (aeroviários — desde 1946), essa *integração* ocorreu e manteve-se pacificamente, sem qualquer eiva da inconstitucionalidade que ora se pretende argüir.

E isto porque nenhuma dificuldade jurídica existe, nem mesmo técnica, para que o custeio de um determinado tipo de seguro social seja feito na *Previdência Social*, por forma diferente das bases triplíces gerais do sistema: isto ocorre, entre nós, por exemplo, com referência aos "trabalhadores autônomos", para custeio de cujo plano de prestações, obviamente, os ônus recaem apenas sobre a pessoa do *segurado*, ou com os "segurados facultativos" (domésticos e ministros de confissão religiosa). Também, o "salário-família do trabalhador", que é uma modalidade evidente de seguro social (o "abono familiar", vigente em mais de três dezenas de países), é, entre nós, custeado unicamente pelas emprêsas (Lei n.º 4.266, de 3 de outubro de 1963, art. 3.º). Também, no seguro-morte dos funcionários públicos e dos servidores de autarquia, o custeio cabe exclusivamente aos próprios *segurados*.

Em refôrço do que ficou dito acima, ou seja, de que a separação de matérias em itens diferentes, no texto da Constituição, não importa em que a *gestão* econômico-administrativa do que lhes é correspondente não possa ser atribuída a um único sistema, note-se ainda que a parte relativa à "assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva", que está tratada no item XV do mesmo art. 158 — e assim já era na Constituição de 1946 —, não impediu nem impede que a cobertura da "assistência médico-hospitalar" esteja integrada no sistema de "prestações" de seguro social da *Previdência Social*.

Ao pretender-se estabelecer diferença entre "seguro de acidentes do trabalho" e "previdência social" incide-se novamente em manifesta contradição e confusão.

Com efeito, é geralmente aceito como a conceituação do "acidente do trabalho" passou, acertadamente, do velho e superado caráter *civilista* de "responsabilidade por dolo ou culpa" para a teoria do "risco".

Ora, é precisamente êste o *objeto* da *Previdência Social*: a cobertura dos diferentes *riscos* que atingem os trabalhadores. Assim é quanto à "doença", à "invalidez", à "morte", à "velhice"; além da "maternidade", o "desemprego" e outros.

Quem poderá, *sem preconceito*, afirmar que as "necessidades vitais" de um trabalhador geradas pela impossibilidade de prover sua subsistência e de sua família, no caso de uma "doença" grave comum, não caracterizável como profissional, ou de uma "invalidez" decorrente de um acidente não ocorrido no trabalho; ou as de seus dependentes, em razão de "morte" não ocorrida por motivo do trabalho, sejam diversas das decorrentes de uma dessas causas, caracterizáveis como "acidente do trabalho"?

Em uns e outros casos, *idênticos* são o interesse e a responsabilidade da coletividade pelo *fato* de que resultou a doença, a invalidez ou a morte. O interesse *social*, que caracteriza a natureza do "risco", é o mesmo. Em uma e outra hipótese, encontra-se o risco *social* e na do acidente do trabalho, ainda muito mais caracterizadamente, dadas as repercussões respectivas que atingem não só a *pessoa humana* do trabalhador e de seus dependentes, mas a própria economia nacional pela perda das horas de trabalho e do próprio braço humano na mão-de-obra.

Se, no caso de acidente do trabalho, as legislações ainda afetam às "empresas" o custeio de cobertura dêsse *risco*, deve-se, em primeiro lugar, ainda a um não desligamento total da velha e desfigurada tese civilista da responsabilidade por dolo ou culpa; e, por outro, à vinculação direta e imediata que tem a empresa com a *ocorrência*, nesses casos, dado que se verifica em seus *próprios serviços*. Procura-se, destarte, interessar a empresa na *prevenção* dos acidentes, na redução das causas respectivas, na supressão das condições prejudiciais à pessoa do trabalhador. Daí, as *sobre-taxas* maiores ou menores, conforme a maior ou menor periculosidade ou insalubridade do ambiente de trabalho.

Assim mesmo, no sistema inglês, por exemplo, e em outros, já os próprios empregados pagam sua parcela para a cobertura dêsse tipo de *risco*, integrado no plano geral de prestações da Previdência Social.

A sutil distinção que se pretende fazer, entre o risco do "acidente do trabalho" e os demais riscos cobertos pela Previdência Social, é de todo insustentável, e resulta, *data venia*, da idéia preconcebida com que evidentemente se exa-

mina a matéria e, outrossim, do desconhecimento dos conceitos elementares do "seguro social" e das bases jurídicas e técnicas da "Previdência Social".

Não há, pois, como inquinar de inconstitucionalidade o Projeto-de-Lei que, como demonstrado, em nada fere a Constituição vigente, como não feriu as de 1934 e de 1946 a integração do "acidente do trabalho" nos planos de prestações do IAPM, do IAPETC e do IAPFESP. Ao contrário, visa a assegurar o bom cumprimento de outro preceito em geral não invocado, qual o do item II do art. 157: "valorização do trabalho como condição da dignidade humana".

RENDA MENSAL REAJUSTÁVEL E NÃO
INDENIZAÇÃO GLOBAL ÚNICA

Tem-se argumentado, como prejudicial ao acidentado, a substituição do regime de "indenização" global única pelo de "manutenção do salário" ou renda mensal reajustável.

De um exame sereno, contudo, ressalta como o regime de renda mensal reajustável é o mais adequado e o que melhor se ajusta, do ponto de vista social, às necessidades vitais do acidentado, pelas quais é dever do Estado zelar, uma vez que a indenização, como o tem demonstrado a experiência de mais de vinte anos, cria apenas um momentâneo estado de euforia financeira para o acidentado, logo, porém, anulado pela dissipação do valor da mesma, com gastos supérfluos e desordenados. O acidentado, em regra, é um trabalhador que aufera um ou dois salários-mínimos. De posse de uma indenização que atinge, não raro, a 5 ou 6 milhões de cruzeiros, fica como que perplexo e aturdido, tornando-se prêsa fácil de um "bom negócio", ou tentado a adquirir o que antes lhe era impossível, quando não é vítima da cupidez e da cobiça dos amigos e parentes que sempre aparecem. Por outro lado — e isso é importante — sendo o acidentado generalizadamente destituído de hábitos de poupança, não está preparado nem tem condições para aplicar o valor da indenização em termos rentáveis, ao longo de

vários anos, de modo a proporcionar-lhe um rendimento mensal compensador. A êsse respeito não há a menor dúvida.

Enquanto isso, a renda mensal reajustável apresenta-se para o acidentado e sua família como uma garantia para o futuro, com o aval do Estado, representado pela Previdência Social.

A substituição da indenização pela renda, é verdade, surge como um prejuízo potencial ou efetivo para o interesse pessoal de alguns advogados, que últimamente dispõem de escritórios especializados funcionando, em sua quase totalidade, com vistas às indenizações por acidente do trabalho.

O certo, porém, é que, excluídas as hipóteses de "ação de acidentes", que são raríssimas, não há necessidade da atuação de advogado na quase totalidade (95%) dos casos de liquidação de indenizações, sobretudo porque existe a interveniência sempre do respectivo curador, que acompanha e defende os direitos e interesses do acidentado.

A "LIVRE CONCORRÊNCIA" NO MERCADO SEGURADOR DE ACIDENTES DO TRABALHO

Sustentam-se a juridicidade, a justiça e as vantagens da "livre concorrência" entre as empresas seguradoras privadas e a Previdência Social, como vinha se verificando, parcialmente, até há pouco, e seria totalmente doravante, pelo Decreto-lei n.º 293, de 28 de fevereiro de 1967.

A êsse propósito vale transcrever os seguintes trechos bem elucidativos da Exposição de Motivos do Ministro do Trabalho e Previdência Social, que acompanhou a recente Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, encaminhando o nôvo Projeto de Lei de Acidentes do Trabalho, no sentido da integração:

"Como estava prevista a passagem do seguro para a previdência social em caráter exclusivo, foi tácitamente estabelecido que nenhuma outra seguradora seria autorizada a operar no ramo: e realmente não teriam sentido novas autorizações, em face do que a lei previa. Daí, também, já ter sido feita a comparação segundo a qual as seguradoras particula-

res estariam atuando, no caso, como simples concessionárias de serviço público, enquanto o poder concedente não tinha condições de prestá-lo diretamente. Alcançada essa situação, estariam encerradas as concessões.

“Por que considerar como serviço público o seguro de acidentes do trabalho? Porque é essencial a cobertura desse risco, em todo o território nacional e em todos os ramos de atividade. Ora, é óbvio e lógico que a atividade comercial, funcionando à base do lucro, não se interesse em operar em localidades onde o volume dos negócios não seja compensador, nem, muito menos, se interesse pelo seguro das empresas que, dada a natureza de suas atividades, constituem maus riscos, apesar das elevadas tarifas que forçosamente lhes correspondem.

“Só a Previdência Social, como serviço público que é, e obrigada, nessa condição, a funcionar no país inteiro, cobrindo os bons e os maus riscos, oferece essa indispensável garantia indiscriminada e permanente. A empresa particular só opera onde e enquanto houver possibilidade de lucro. Por outras palavras: não podemos entregar a particulares os serviços públicos essenciais, pelo perigo de virem es particulares a se desinteressar deles de um momento para outro, deixando o público sem serviço algum, nem bom nem mau.

“Também vale recordar que, embora até hoje não se tenha podido concretizar a exclusividade da realização do seguro de acidentes pela Previdência Social, nenhuma de nossas Constituições deixou de dispor sobre ele na parte referente a trabalho e Previdência Social; e, se na Constituição vigente, como na anterior, esse seguro e a Previdência Social são objeto de itens diferentes (do mesmo artigo, note-se), a razão é apenas que o empregado participa do custeio desta, enquanto que o custeio daquela é de responsabilidade exclusiva da empresa.

“Em face da costumeira alegação de que a integração proposta significa estatização da economia, em detrimento da iniciativa privada, convém salientar que as seguradoras privadas não ficam impedidas de oferecer planos adicionais de seguros, de acidentes do trabalho ou outros, que refor-

cem ou ampliem os benefícios da Previdência Social. A exemplo do que ocorre em numerosos países capitalistas, êsse é um vasto campo democraticamente aberto à capacidade das seguradoras que se disponham a oferecer seus serviços na base de genuína concorrência. Ademais, a recente obrigatoriedade de outros seguros (acidentes de automóveis, etc.) amplia o campo de ação das seguradoras privadas.

“A experiência universal consagra, de maneira esmagadora, a tese de que não se deve encarregar as seguradoras particulares do seguro de infortúnio profissional. A publicação oficial dos Estados Unidos *Social Security Programs Throughout the World* de 1967 (Programas de Seguro Social em Todo o Mundo) relaciona 119 países, apenas cêrca de 30% dêles tendo o seguro de acidentes do trabalho feito por companhias privadas. Entre os que o fazem através da Previdência ou de mutuárias autônomas, figuram, impressionantemente, as mais expressivas nações capitalistas do mundo, a saber: a) na Europa — Inglaterra, França, Alemanha Ocidental, Itália, Espanha, Holanda, Áustria, Noruega, etc.; b) no Oriente — Japão, Índia e Israel; c) nas Américas do Sul e Central — Uruguai, México, Bolívia, Colômbia, Venezuela, República Dominicana, Costa Rica, Honduras, etc.; d) na América do Norte — Canadá.

“Quanto aos Estados Unidos, a legislação varia de Estado para Estado, sete dos quais (e entre êles dos mais desenvolvidos industrialmente) adotam a estatização do seguro de acidente do trabalho e outros onze permitem a escolha entre o Estado e as companhias mutuárias autônomas.

“Por último, um aspecto dos mais flagrantes e talvez o mais odioso: não tem sentido deixar nas mãos de umas poucas seguradoras particulares o lucro resultante do infortúnio do trabalhador; como seguro social que é, o seguro de acidentes do trabalho não deve ser explorado por particulares, pois cabe ao Estado administrá-lo. Convém notar que o Estado não quer administrá-lo por ver nêle uma fonte de lucro, o que não seria compatível com seus fins e objetivos; ao contrário, pretende executá-lo em moldes adequados, mediante tarifas também adequadas, estando prevista substancial redução da taxa média.

“Mas como normalmente haverá saldo, inclusive para melhor garantia dos benefícios previstos, o certo e o justo é que esse saldo, em vez de carreado para bolsos particulares, sob a forma de lucro, seja aplicado na melhoria do plano de benefícios, tanto no setor específico da própria cobertura dos acidentes do trabalho quanto na expansão da assistência médica, das medidas de prevenção de acidentes e dos programas de reabilitação profissional”.

VANTAGENS DO NÓVO SISTEMA INTEGRADO

Também aqui, nada melhor do que a transcrição de outros trechos esclarecedores da já mencionada Exposição de Motivos.

Com relação aos trabalhadores:

“Mas o principal beneficiado será o acidentado, que, diga-se de passagem, não terá direito apenas aos benefícios previdenciários em condições mais vantajosas e independentemente de prazo de carência, pois foi mantida, em alguns casos, a indenização, desconhecida na Previdência Social mas tradicional no seguro de acidentes do trabalho.

“Mais importante ainda, sobretudo para o empregado, mas também para a empresa, é que afinal se tornarã possível cuidar de maneira adequada da prevenção de acidentes, igualmente essencial, do ponto de vista tanto humano quanto social.

“Além da manutenção do salário, se ocorrer redução permanente da capacidade para o trabalho não superior a 25 %, o acidentado receberá um pecúlio —denominação que se enquadra melhor na terminologia previdenciária— calculado mediante aplicação da percentagem da redução à quantia correspondente a 72 vezes o maior salário-mínimo vigente no País. Note-se que esse pecúlio será pago na totalidade de seu valor, ou seja, sem reversão da metade para o Instituto nem dedução de despesas judiciais e outras, que não raro absorvem quase totalmente a indenização.

“As atuais indenizações são calculadas na base máxima de quatro anos (48 meses) de diárias, até uma vez e meia o salário-mínimo; a base proposta é bem mais indi-

cada, porque, além de simplificar o cálculo, favorece os acidentados, principalmente os de menores salários.

“Quando a redução da capacidade fôr superior a 25%, o acidentado passará a receber, se não tiver direito à manutenção do salário, ou depois de cessada esta, um benefício nôvo: o “auxílio-acidente”, cujo valor mensal será calculado mediante aplicação da percentagem da redução da capacidade ao último salário do acidentado. Esse auxílio será pago independentemente da remuneração ou outro rendimento; e será adicionado, para o cálculo de benefício não resultante de acidente, ao nôvo salário que o segurado venha a perceber.

“Antes de passar à parte do custeio, peço vênha para recapitular os benefícios que a Previdência Social garantirá aos trabalhadores acidentados ou aos seus dependentes, além da assistência médica:

a) auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão por morte sob a forma de manutenção do salário, independentemente do tempo de contribuição;

b) “auxílio-acidente”, em caso de redução de mais de 25% da capacidade para o trabalho;

c) pecúlio, em caso de redução até de 25% da capacidade para o trabalho;

d) acréscimo de 20% ao valor da aposentadoria por invalidez quando o acidentado necessitar da assistência de outra pessoa;

e) prevenção de acidentes e reabilitação profissional dos acidentados.”

Com relação às emprêsas seguradas:

“Além de mais racional e mais simples, o nôvo sistema virá reduzir sensivelmente o custo do seguro de acidentes, estando previsto que, no conjunto, para a totalidade das emprêsas, a redução deverá ser, em média, de pelo menos 15% — a despeito da acentuada melhoria do plano de benefícios.

“Ademais, as contribuições para o custeio dêsse seguro serão recolhidas juntamente com as atuais contribuições previdenciárias, o que desde logo representa nítida simplificação. Mais importante ainda é que fica eliminado para sem-

pre o perigo de ajustamento de prêmios, bem como uma série de outras dificuldades que, sobre agravarem os ônus financeiros das empresas, lhes criam encargos administrativos adicionais.

“O pagamento mensal do prêmio do seguro de acidentes do trabalho sob a forma de adicional à contribuição previdenciária propriamente dita representa outra significativa vantagem para a empresa, pois evita o desembolso imediato de vultosa quantia correspondente ao prêmio hoje pago adiantadamente, ou então acrescido de juros quando fracionado. Dessa maneira, a modalidade de pagamento proposta representa, em termos de moeda estável, admitida a taxa de juros de 6% ao ano, uma economia da ordem de 3% do valor do prêmio.

Recapitulando e resumindo a parte de custeio, verifica-se que:

a) A inclusão do seguro de acidentes do trabalho na Previdência Social virá reduzir de maneira sensível — pelo menos 15%, em média — o custo desse seguro, aliviando os encargos que pesam sobre a produção e assim valendo como arma contra a inflação;

b) O pagamento mensal, sem o risco de imprevisíveis ajustamentos, é uma tranquilidade para a empresa, dispensando, ainda, a mobilização imediata das elevadas importâncias dos prêmios atuais;

c) A integração proposta simplificará e reduzirá, para as empresas, os encargos administrativos ligados ao seguro de acidentes, o que também importa em economia;

d) Não haverá, inicialmente, contribuição superior a 90% do correspondente à taxa hoje paga pela empresa — o que lhe assegura desde logo um desconto de pelo menos 10%”.

RESGUARDO DA ECONOMIA NACIONAL,
NO CAMPO DO SEGURO PRIVADO

“Em face das possíveis repercussões da integração sobre a economia nacional, e especialmente sobre nosso mercado segurador privado, às quais o Ministério do Trabalho

e Previdência Social sempre esteve atento, o projeto estabelece um escalonamento para a concretização da medida, atendendo, assim, às reivindicações do importante setor da economia que o seguro privado constitui.

“A parte mais volumosa do seguro do infortúnio profissional, que corresponde às empresas industriais, será integrada na Previdência Social no decorrer de um ano, a partir de 1.º de maio de 1968, ou seja, no período em que se consolidará a implantação dos novos seguros obrigatórios, cujo volume de prêmios deverá ultrapassar de muito o montante dos prêmios de seguro de acidentes hoje realizado pelas seguradoras particulares.

“Convém ressaltar que a recente abertura de novos campos ao setor privado, com a atribuição de caráter obrigatório a seguros até aqui facultativos, oferece oportunidade única para que a integração proposta se faça sem perturbação do mercado segurador, que poderá substituir o seguro de acidentes do trabalho pelos novos seguros obrigatórios. Pode-se mesmo afirmar que jamais houve e decerto jamais haverá ocasião tão propícia”.

SITUAÇÃO DOS EMPREGADOS E DAS INSTALAÇÕES ESPECIALIZADAS DAS COMPANHIAS SEGURADORAS

Tem-se, por último, invocado os prejuízos sociais que decorrerão da necessidade da dispensa em massa dos empregados das Companhias seguradoras, bem como os de natureza econômica da paralisação de suas instalações no setor de acidentes.

Pelo Projeto-de-Lei, o aproveitamento dos empregados, que o quiserem, é assegurado na Previdência Social (art. 15). Do mesmo modo, a venda das instalações especializadas das Companhias seguradoras poderá ser feita ao Instituto Nacional de Previdência Social, se àquelas fôr conveniente (art. 16).

Não haverá, portanto, ainda sob êste aspecto, qualquer repercussão negativa.

*

De tudo o que ficou acima exposto, estamos certos de que a integração do seguro de acidentes do trabalho no plano de prestações da Previdência Social, sôbre não ter em si qualquer eiva de inconstitucionalidade, ou de repercussão negativa na economia nacional, será grandemente benéfica às próprias emprêsas e, sem sombra de dúvida, aos trabalhadores.