

VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E AÇÕES REGRESSIVAS PREVIDENCIÁRIAS



Vicente de Paula Ataíde Junior¹

Buscou com a pesquisa levantar os impactos do último movimento de reformas na Previdência Social brasileira, especificamente no que se refere às alterações promovidas, pela Lei 13.946/2019, nos arts. 120 e 121 da Lei 8.213/1991. Essas alterações ampliaram o objeto das chamadas ações regressivas previdenciárias para abarcar também, como fundamento, a violência doméstica e familiar contra a mulher. O artigo se desenvolve em duas etapas. Em um primeiro momento, analisa as ações regressivas previdenciárias no âmbito da seguridade social em transformação, com os dilemas atinentes à universalidade de cobertura e ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Como segunda etapa, demonstra que a preocupação com a violência contra a mulher, especialmente no âmbito familiar e doméstico, transborda o Direito Previdenciário, para abranger outros campos jurídicos e normativas internacionais em relação às quais o Brasil é signatário. É a partir dessa realidade de sensibilização para o problema da violência contra a mulher que se localiza a ampliação das ações regressivas da Previdência Social para abranger as chamadas ações regressivas Maria da Penha. A pesquisa aponta, no entanto, que não se desconhece que orbitam sobre tais ações variadas indagações sobre sua própria legitimidade e, até mesmo, sobre sua (in)compatibilidade com a Constituição Federal. Apesar de o artigo não enfrentar tais indagações, demonstra algum inconformismo sutil sobre as soluções preconizadas para o estrito âmbito do Direito Previdenciário. A metodologia empregada na pesquisa

¹ Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), nos cursos de graduação, mestrado e doutorado. Doutor em Direito pela UFPR e Pós-Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Juiz Federal da 2ª Turma Recursal Federal do Paraná, especializada em Direito Previdenciário. E-mail: vicente.junior@ufpr.br, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8067162391395637>, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4995-9928>

foi a dedutiva, a partir do levantamento bibliográfico sobre os temas relacionados à problemática levantada pela pesquisa.

Palavras-chave: Ações regressivas previdenciárias; Lei Maria da Penha; Violência contra a mulher.

VIOLENCE AGAINST WOMEN AND REGRESSIVE SOCIAL SECURITY ACTIONS



Rafaelle Rosa da Silva Guimarães²

The research sought to survey the impacts of the latest reform movement in Brazilian Social Security, specifically with regard to the changes promoted, by Law 13,946/2019, in arts. 120 and 121 of Law 8,213/1991. These changes expanded the object of so-called regressive social security actions to also cover, as a basis, domestic and family violence against women. The article develops in two stages. Firstly, it analyzes the regressive social security actions within the scope of social security in transformation, with the dilemmas relating to the universality of coverage and the financial and actuarial balance of the system. As a second stage, it demonstrates that the concern

² Especialista em Direito Previdenciário, no Regime Geral de Previdência Social e nos Regimes Próprios de Previdência Social, pela Escola da Magistratura Federal do Paraná (ESMAFE-PR). Advogada previdenciarista. E-mail: rafaelleguimaraes03@gmail.com, Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1570825589933867>, ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-5871-4549>.

with violence against women, especially in the family and domestic sphere, goes beyond Social Security Law, to cover other legal fields and international regulations to which Brazil is a signatory. It is from this reality of awareness of the problem of violence against women that the expansion of regressive Social Security actions to cover the so-called Maria da Penha regressive actions is located. The research points out, however, that it is not unknown that various questions about their own legitimacy and even their (in)compatibility with the Federal Constitution orbit around such actions. Although the article does not address such questions, it demonstrates some subtle nonconformity regarding the solutions recommended for the strict scope of Social Security Law. The methodology used in the research was deductive, based on a bibliographic survey on topics related to the problems raised by the research.

Keywords: Regressive social security actions; Maria da Penha Law; Violence against women.

O mundo sempre pertenceu aos machos. Nenhuma das razões que nos propuseram para explicá-lo nos pareceu suficiente. É revendo à luz da filosofia existencial os dados da pré-história e da etnografia que poderemos compreender como a hierarquia dos sexos se estabeleceu. Já verificamos que, quando duas categorias humanas se acham presentes, cada uma delas quer impor à outra sua soberania; quando ambas estão em estado de sustentar a reivindicação, cria-se entre elas, seja na hostilidade, seja na amizade, sempre na tensão, uma relação de reciprocidade. Se uma das duas é privilegiada, ela domina a outra e tudo faz para mantê-la na opressão. Compreende-se pois que o homem tenha tido vontade de dominar a mulher (Beauvoir, 2016, p. 95).

INTRODUÇÃO

As ações regressivas previdenciárias são demandas propostas pelo INSS, visando a ressarcir o erário federal pelos benefícios previdenciários pagos ao segurado ou ao dependente, em decorrência de ato ilícito de terceiro.

Do último movimento de reformas na Previdência Social brasileira, o presente artigo destaca as alterações promovidas, pela Lei 13.946/2019, nos arts. 120 e 121 da Lei 8.213/1991, conhecida como "Lei dos Benefícios Previdenciários".

Essas alterações ampliaram o objeto das ações regressivas previdenciárias para abarcar, também, além dos acidentes de trabalho, a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Para abordar essa temática, procede-se, em uma primeira parte, a análise das ações regressivas previdenciárias no âmbito da seguridade social em transformação, com os dilemas atinentes à universalidade de cobertura e ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Como segunda parte, demonstra-se que a preocupação com a violência contra a mulher, especialmente no âmbito familiar e doméstico, transborda o Direito Previdenciário, para abranger outros campos jurídicos e normativas internacionais em relação às quais o Brasil é signatário.

É a partir dessa realidade de sensibilização para o problema da violência contra a mulher que se localiza a ampliação das ações regressivas da Previdência Social, para abranger as chamadas ações regressivas Maria da Penha.

Mas, não se desconhece que orbitam sobre tais ações variadas indagações sobre sua própria legitimidade e, até mesmo, sobre sua (in)compatibilidade com a Constituição Federal. O presente ensaio não enfrentará tais indagações, ainda que, aqui e acolá, possa demonstrar algum inconformismo sutil sobre as soluções preconizadas para o estrito âmbito do Direito Previdenciário.

De qualquer forma, a nova modalidade de ação já começa a ser usada pelo INSS, de modo que o estudo das suas possibilidades é necessário e urgente.

A metodologia empregada na pesquisa foi a dedutiva, a partir do levantamento bibliográfico sobre os temas relacionados à problemática levantada pelo ensaio.

1 A AMPLIAÇÃO DAS AÇÕES REGRESSIVAS PREVIDENCIÁRIAS PELA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

A seguridade social brasileira foi redesenhada pela Constituição da República de 1988, a fim de garantir a todos os benefícios de saúde, assistência e previdência social.

Acompanhando a previsão universalizante desses direitos sociais fundamentais, contida no art. 194, parágrafo único, inciso I, da CF, o próprio texto constitucional se encarregou de lançar as bases para uma rígida disciplina fiscal e orçamentária destinada a custear os respectivos programas.

Se, de um lado, admite-se que o acesso à previdência social desponta como um direito fundamental de segunda dimensão (Sarlet, 2015, p. 47-48; Schäfer, 2018, p. 52-59), dotado de aplicabilidade direta e imediata; de outro, reconhece-se que o acobertamento efetivo dos riscos sociais elencados no art. 201 da CF e no art. 1º da Lei 8.213/1991 somente se torna possível na medida em que são estabelecidos critérios racionais de administração e de ponderação das receitas e dos custos que compõem a dinâmica financeira-atuarial desse sistema.

Essa preocupação com a higidez econômico-financeira da seguridade social é bem representada por norma constitucional impondo que "nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total." (CF, art. 195, § 5º).

A previdência social, em particular, nesse mesmo espírito de responsabilidade fiscal, deve ser "organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial." (CF, art. 201).

Portanto, é lícito concluir que a Constituição quer uma seguridade social universal, mas, ao mesmo tempo, economicamente sustentável.

Talvez esse seja um dos desafios mais agudos para a política brasileira: cumprir as expectativas de proteção social prometidas pela Constituição, sem quebrar as finanças do Estado.

Nada obstante, imperioso assumir que este debate engloba uma série de complexidades que extrapolam a seara estritamente jurídica. Com efeito, pautas políticas, financeiras e governamentais também assumem protagonismo nas cizânias diuturnamente altercadas nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nesse sentido, os movimentos políticos sazonais de reformas na estrutura constitucional e infraconstitucional do Brasil incluem, quase sempre, propostas de "reforma da previdência", porém, não para tornar os benefícios e serviços da seguridade social mais universais, mas para restringi-los em nome da sustentabilidade econômica do sistema.¹

"Universal" e "sustentável" parecem características incompatíveis no âmbito do Direito da Seguridade Social.

Fato é que, até o fim de 2014, o déficit da Previdência Social era orçado em cerca de 49 bilhões de reais.² Para 2016, esse prejuízo era estimado em 200 bilhões de reais.³ Em meados do segundo semestre de 2019, previu-se que o déficit do Regime Geral da Previdência Social atingiria o ápice de 244 bilhões de reais.⁴ Claro que esse problema não deriva apenas de gastos sociais que exorbitam as receitas do orçamento da seguridade social: é um pouco mais do que evidente que as causas desse déficit não se restringem a essa simples fórmula contábil.

¹ Já no primeiro ano da presidência de Jair Bolsonaro, dois marcos legislativos de grande impacto jurídico e financeiro foram promulgados no âmbito previdenciário. O primeiro deles é a Lei 13.846/2019, a qual, dentre outras providências tendentes a reduzir os gastos da seguridade social e a intumescer as receitas desse sistema, instituiu a carência de 24 (vinte e quatro) meses para a obtenção do benefício de auxílio-reclusão; constituiu o "Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade" e o "Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade", com o intuito de diminuir os indícios de fraude perante a previdência social, bem como a concessão de benefícios indevidos; e, também com o desiderato de acrescer a receita financeira, autorizou o INSS a promover ação regressiva contra os responsáveis por violência doméstica e familiar contra mulher, nos casos em que o ato ilícito ocasione prejuízos ao erário previdenciário. O segundo marco, por sua vez, é a Emenda Constitucional 103/2019, a qual culminou na modificação da regra geral de cálculo do valor dos benefícios previdenciários, que passou a corresponder a 60% da média aritmética de todos os salários-de-contribuição vertidos pelo segurado – sem o descarte de 20% das menores contribuições vertidas ao RGPS –, com acréscimo de 2 pontos percentuais a cada ano de contribuição que, via de regra, exceder o tempo mínimo de contribuição exigido para a respectiva aposentadoria, conforme apregoa o art. 26, § 2º. Além disso, a Emenda Constitucional 103/2019 impôs, para fins de aposentação, a idade mínima de 62 anos para mulheres e 65 anos para os homens, com a concomitante prestação de 15 e 20 anos de contribuição, respectivamente.

² Jornal Gazeta do Povo, Curitiba, 22 nov. 2014, em matéria intitulada "Previsão de rombo da Previdência sobre para R\$ 49,2 bi."

³ Globo News, 22 jun. 2016, em matéria intitulada "Déficit da Previdência é de 200 bilhões só neste ano". Disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2016/06/deficit-da-previdencia-e-de-r-200-bilhoes-so-neste-ano.html>. Acesso em: 10 jul. 2024.

⁴ Folha de S. Paulo, 30 ago. 2019, em matéria intitulada "Governo prevê alta no déficit da Previdência para R\$ 244 bilhões em 2020". Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/08/governo-preve-alta-no-deficit-da-previdencia-para-r-244-bilhoes-em-2020.shtml>. Acesso em: 10 jul. 2024.

Nesse panorama de desequilíbrio financeiro e atuarial é que se inserem as ações regressivas previdenciárias (na verdade, ações de ressarcimento "sui generis"), mormente porque tais ações possuem cunho eminentemente arrecadatório e, agora, com a extensão do seu cabimento em face dos responsáveis pelo cometimento de violência familiar e doméstica (art. 120, II, da Lei 8.213/1991), a sua notoriedade torna-se cada vez mais intensa (Ataide Junior, 2021).

A gênese das ações regressivas previdenciárias, para o ressarcimento ex lege, remonta ao art. 120 da Lei de Benefícios da Previdência Social (Lei 8.213/1991), o qual, em sua redação original, autorizava a "Previdência Social" (não menciona, até hoje, o INSS) a ajuizar "ação de regresso" estritamente perante as situações envolvendo acidentes de trabalho, nos casos de negligência quanto às normas-padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva.

Durante vários anos esse dispositivo legal permaneceu praticamente esquecido. Pouco sobre ele se tratou na década de 1990, tirante, talvez, os clássicos artigos de Daniel Pulino, Sérgio Luís Ruivo Marques e Eduardo Gabriel Saad, todos de 1996.

Apenas na primeira década do novo milênio, e mais propriamente na sua segunda metade, é que a "ação regressiva" do art. 120 foi redescoberta.

As ações começaram a ser efetivamente propostas, pelo INSS, a partir de 2007, com a milésima ação regressiva distribuída em 2009, sendo que mais de quatro mil dessas ações já foram ajuizadas por todas as regiões da Justiça Federal. Até o final de 2014, a expectativa de arrecadação por meio dessas ações beirava os setecentos milhões de reais – perspectiva que foi mais bem avaliada no início do ano de 2019 (Valente, 2019).

Nesse período, a produção acadêmica foi revigorada, com nítida prevalência de artigos e livros assinados por Procuradores Federais ligados ao INSS, os quais acabaram, de uma maneira geral, por orientar os caminhos da jurisprudência dos tribunais federais brasileiros.

Na defesa da pertinência e legitimidade dessas ações – as quais, antes da Lei 13.846/2019, abrangiam apenas as ocorrências ligadas ao acidente de trabalho – costuma-se apontar-lhes uma tripla finalidade: reparar, punir e educar.

Reparar o patrimônio público em relação aos danos causados pelos atos ilícitos dos empregadores, auxiliando na manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social. Punir ou sancionar esses empregadores pela desobediência às normas de segurança do trabalho. Educar, pela via do castigo financeiro, para que sejam respeitadas essas normas coletivas, prevenindo a ocorrência de novos acidentes e preservando o meio ambiente laboral.

Para viabilizar esses propósitos, tais ações foram construídas a partir da teoria da responsabilidade civil, falando-se em ato ilícito, culpa, dano e nexa causal, a qual, não obstante apresente sérias inconsistências conceituais para fundar essas ações, continua sendo utilizada como base.

Sob a égide dessa teoria civilista e da redação original do art. 120 da Lei 8.213/1991 concebeu-se que, nos casos em que o empregador age com culpa, contribuindo ilicitamente para a ocorrência do acidente de trabalho, causava dano não somente ao trabalhador, mas também aos cofres da Previdência Social, ante o desembolso de prestações previdenciárias que poderiam ser evitadas.

Mas, observe-se que, pelos danos materiais e morais causados ao trabalhador, há a pretensão indenizatória trabalhista individual, cuja demanda é hoje proposta na Justiça do Trabalho.

Paralelamente, caso preenchidos os respectivos requisitos legais, o trabalhador ou os seus dependentes têm direito às prestações previdenciárias administradas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), as quais, uma vez indeferidas, geram a pretensão acidentária por benefícios, a ser deduzida na Justiça Estadual.

Paga qualquer prestação previdenciária em função do mesmo acidente de trabalho, surge uma terceira pretensão, fundada no referido art. 120, agora para a Previdência Social, de se ressarcir, contra o empregador culpado, em ação de regresso (no caso, mais bem compreendida como uma obrigação "ex lege"), das quantias pagas ao trabalhador a título de benefícios previdenciários, desembolsos que representariam, em tese, dano ao patrimônio público.

Essa última pretensão, que não mais envolve o trabalhador, mas a Previdência Social de um lado, e o empregador de outro, dá origem ao que se convencionou chamar de ações regressivas acidentárias ou, em termo mais amplo, ações regressivas previdenciárias.

Concebeu-se, também, que mesmo estando o empregador obrigado a pagar um seguro público contra acidentes de trabalho, cujo valor serve para financiar as prestações acidentárias concedidas pelo INSS, isso não o livra de recompor os cofres da Previdência Social, dado que tal seguro não poderia servir de "alvará" para que empresas negligentes com a saúde e com a própria vida do trabalhador fiquem acobertadas e liberadas da sua responsabilidade.

Raciocínio similar pode ser utilizado para a elucubração da dinâmica do atual art. 120, inciso II, da Lei 8.213/1991 – com redação conferida pela Lei 13.846/2019 – o qual dispõe que o INSS está autorizado a ajuizar ação regressiva contra os responsáveis nos casos de "violência doméstica e familiar contra a mulher".

Trata-se da nova ação regressiva Maria da Penha (Zimmermann, 2014, p. 83).

Isso porque, como consequência de atos de violência dessa natureza, é possível sobrevirem contingências sociais das mais variadas ordens: é concebível que a agressão possa acarretar a incapacidade laborativa da vítima e, por conseguinte, o deferimento de um benefício de auxílio-doença ou, em casos mais graves, de aposentadoria por invalidez; é plausível – e também lastimável – que tal agressão possa ocasionar a morte da vítima, fato que enseja a concessão do benefício de pensão por morte aos seus dependentes.

A violência doméstica, nesta linha de raciocínio, trata-se de um acontecimento apto a gerar repercussões no âmbito previdenciário. Desse modo, o INSS almeja intervir neste cenário com desideratos idênticos àqueles vislumbrados nas ações regressivas acidentárias: reparar, punir e educar.

Nesse particular, intenta-se reparar o patrimônio público despendido para custear o benefício de auxílio-doença/aposentadoria por invalidez deferido à vítima da agressão doméstica ou, em casos extremos, a pensão por morte concedida aos seus dependentes; punir o agressor por meio da cominação de sanção pecuniária que se soma às penalidades já elencadas na Lei Maria da Penha;⁵ e, por fim, educar os infratores no sentido de evidenciar os malefícios desta conduta antijurídica e, dessa maneira, inibir a ocorrência de futuras agressões domésticas.

A redação original do art. 120 da Lei 8.213/1991, complementada pelos ulteriores incisos que lhe foram conferidos pela Lei 13.846/2019, sedimentaram as principais características dessas ações, com polêmicas gravitando, dentre outros assuntos, sobre competência, legitimidade, ônus da prova, prescrição e, até mesmo, sobre a própria possibilidade jurídica dessas ações, incluindo a discussão sobre a constitucionalidade do art. 120 da Lei 8.213/1991 (Ataide Junior, 2021).

Cabíveis ou não, constitucionais ou não, é certo que as ações regressivas, propostas pelo INSS (cuja legitimidade ativa pode ser questionada), continuam se reproduzindo e, com a ampliação das suas hipóteses de cabimento, certamente tendem a se proliferar.

2 VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E AÇÕES REGRESSIVAS

Conquanto inicialmente cogitadas como um instrumento de reforço para o cumprimento da legislação trabalhista (Pulino, 1996) e de tutela jurídica do meio ambiente do trabalho (Zimmermann, 2012, p. 83 e 195 et seq.), é certo que fins paralelos também passaram a integrar a dinâmica das ações regressivas previdenciárias, tais como a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS (Alves, 2011) e, até mesmo, de proteção ao direito difuso à higidez do patrimônio público (Cerqueira, 2010).

Com essas duas últimas perspectivas, o objeto das ações regressivas do INSS tem se alargado para abranger o ressarcimento de qualquer despesa previdenciária decorrente de atos ilícitos – como o cometimento de acidentes de trânsito e de ilícitos penais dolosos que resultem em lesão corporal, morte ou perturbação funcional –, independentemente, portanto, de se relacionarem com o descumprimento de normas de proteção da saúde, higiene e segurança do trabalho.

Nesse sentido, vale conferir o teor da Portaria Conjunta da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS 6/2013, cujo art. 2º conceituava a ação regressiva previdenciária como sendo toda a demanda que “tenha por objeto o ressarcimento ao INSS de despesas previdenciárias determinadas pela ocorrência de atos ilícitos”. Vê-se que o escopo da autarquia, ao editar tal ato normativo, era o de estender as hipóteses de cabimento das ações regressivas, de modo que passassem a englobar não somente o fenômeno do acidente de trabalho, como também atos ilícitos de qualquer natureza.⁶ Logo, não é sem razão que a dicção do art. 120 da Lei 8.213/1991 foi expandida para passar a englobar também, no bojo das ações regressivas movidas pelo INSS, os atos de “violência doméstica e familiar contra a mulher”.

Eis o teor do art. 120, inciso II, da Lei 8.213/1991: “a Previdência Social ajuizará ação regressiva contra os responsáveis nos casos de: (...) II – violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Lei no 11.340, de 7 de agosto de 2006.”

Lamentavelmente, a violência doméstica é um ilícito corriqueiro no Brasil.

Embora escassas as fontes necessárias para a realização de um estudo empírico preciso sobre o tema, sobretudo por conta de sua evidente sensibilidade, os dados constantes do relatório Segurança Pública em Números,

⁵ É o que dispõe o atual art. 121 da Lei 8.213/1991, com redação determinada pela Lei 13.946/2019, in verbis: “O pagamento de prestações pela Previdência Social em decorrência dos casos previstos nos incisos I e II do caput do art. 120 desta Lei não exclui a responsabilidade civil da empresa, no caso do inciso I, ou do responsável pela violência doméstica e familiar, no caso do inciso II.”

⁶ Marco Aurélio Serau Junior tratou do fenômeno que denomina de “Portarização do Direito Previdenciário”. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/05/15/portarizacao-do-direito-previdenciario/>. Acesso em: 10 jul. 2024. A previsão de ingresso de ações regressivas cujo objeto seja despesas da Previdência Social com benefícios concedidos a partir de contingências sociais causadas por atos ilícitos de qualquer natureza, faz parte deste movimento de regulamentação na esfera administrativa.

disponibilizado quando da realização do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018, identificaram 221.238 casos de violência contra mulheres durante o ano de 2017, o que demonstra uma média de 606 incidentes por dia.⁷

Além dessa alarmante constatação, é ainda mais expressivo o dado de que parcela significativa das agressões ocorre dentro do próprio âmbito domiciliar. Tais inferências são confirmadas pelo Mapa da Violência de 2015, cujo âmbito temático versou justamente sobre o homicídio de mulheres no Brasil.⁸ No referido relatório, consta que o âmbito doméstico figura como local corriqueiro de incidentes de violência contra a mulher; nesse sentido, concluiu-se que “quase a metade dos homicídios masculinos acontece na rua, com pouco peso do domicílio”, enquanto, nos homicídios femininos (os feminicídios, nos termos do art. 121, § 2º, VI, do Código Penal, com redação dada pela Lei 13.104/2015) “essa proporção é bem menor: mesmo considerando que 31,2% acontecem na rua, o domicílio da vítima é, também, um local relevante (27,1%), indicando a alta domesticidade dos homicídios de mulheres”.

De fato, ao contrário do raciocínio vigente num passado relativamente recente, não é mais possível, tampouco razoável, olvidar a problemática da violência domiciliar com base na ignóbil crença de que a discussão sobre tal comportamento pertence exclusivamente à esfera particular e interna à própria família (Moraes; Teixeira, 2018, p. 2223). Pelo contrário, o quadro posto justifica a premente necessidade de que o Estado promova todo um plexo de medidas necessárias para a inibição de todas as formas de violência contra a mulher (e, inclusive, a doméstica), seja mediante promulgação de leis específicas sobre o assunto, seja por meio da intervenção do aparato jurisdicional, ou pela estruturação de políticas públicas numa determinada localidade em específico (Dias, 2019, p. 238-248).

A atuação específica do Estado no sentido de inibir a violência contra a mulher decorre de uma tríple fundamentação jurídica.⁹ Em âmbito geral, o art. 226, § 8º, da CF impõe que “o Estado assegurará à assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”. No plano internacional, o art. 5º, item a, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – mais conhecida pela sigla CEDAW, pacto internacional cuja incorporação foi intermediada pelo Decreto 4.377/2002 – apregoa que os Estados-partes tomarão todas as medidas apropriadas para modificar padrões sócio-culturais de conduta de homens e mulheres, “com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseados na ideia de inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres”. Por fim, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – alcunhada “Convenção de Belém do Pará” e incorporada pelo Decreto 1.973/96 –, em seu art. 7º, alínea c, consolidou que os Estados deveriam empenhar-se em incorporar na sua legislação interna “normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis”.

Ao fim, a atuação específica e coordenada do Estado no resguardo da dignidade da mulher visa a inibir todos os atos e gestos responsáveis por desprezar a condição de mulher mediante o controle do seu corpo ou de seu comportamento para conformá-lo de acordo com estereótipos pré-determinados por uma cultura marcada pela intolerância à diversidade (Mello; Paiva, 2019, p. 68-70).

É nesse contexto que desponta a Lei 11.340/2006 – mais conhecida por Lei Maria da Penha –, cujo principal objetivo é o da criação de mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher (art. 1º), de modo a privilegiar a sua dignidade, autodeterminação e igualdade. Variadas frentes de atuação foram impostas pelo legislador para o cumprimento dos fins almejados, dentre elas: o aumento do rigor punitivo para os crimes de violência por questões de gênero no âmbito doméstico (art. 44); estímulo à realização de pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes acerca da violência doméstica (art. 8º, II); atendimento especializado à mulher vítima de agressões (art. 8º, IV; 10; 10-A; 11; 12; 12-A e 12-C); bem como instituição das medidas protetivas de urgência, com vistas a resguardar a integridade física da vítima nas situações de perigo, seja direcionando restrições judiciais ao agressor (art. 22), seja estabelecendo prerrogativas específicas de guarda da vítima (art. 23).

Em que pese a notável importância de toda esta temática, é necessário destacar que a intersecção da seguridade social com a violência doméstica é ainda pouco explorada na doutrina do Direito Previdenciário, sobretudo por ter sido referida, na Lei de Benefícios, muito recentemente.

Como exposto alhures, antes da superveniente alteração da redação do art. 120 da Lei 8.213/1991, ocorrida com a promulgação da Lei 13.846/2019, era possível visualizar tentativas esparsas de imputar ao agressor a responsabilidade de ressarcir os danos indiretamente ocasionados ao erário da previdência social.

⁷ Segurança Pública em Números. Documento disponibilizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, quando da realização do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2018.

⁸ Mapa da violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil. Disponível em: https://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf. Acesso em: 15 fev. 2020.

⁹ Para pormenores sobre as obrigações nacionais e internacionais assumidas pelo Estado brasileiro no sentido de combater a violência contra a mulher, vale conferir: Dias, 2019, p. 41-52 e, no mesmo sentido, Mello; Paiva, 2019, p. 39-48.

Contudo, a principal guinada das ações regressivas, fundadas na Lei Maria da Penha, deu-se com o posicionamento enunciado pelo Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do REsp 1.431.150.¹⁰ Nele, o Tribunal decidiu que a ausência, à época, de previsão expressa de ressarcimento do INSS em face do agente que praticou ato ilícito no qual resultou a concessão de benefício previdenciário, não implicaria óbice ao ajuizamento de ação regressiva, eis que tal pretensão encontraria guarida na aplicação conjunta dos arts. 120 e 121 da Lei 8.213/1991 e dos arts. 186 e 927 do Código Civil (fundado, portanto, da teoria da responsabilidade civil).¹¹

Assim, é lícito afirmar que o art. 24 da Lei 13.846/2019 sedimentou a conexão entre a Lei Maria da Penha e a Lei de Benefícios da Previdência Social no plano legal, todavia, como visto, tal interseção foi cogitada antes mesmo da previsão expressa dessa modalidade de ação regressiva no art. 120, II, da Lei de Benefícios da Previdência Social.

Ademais, pode-se dizer que o movimento de delimitação do "ressarcimento integral" dos gastos estatais despendidos para a promoção das diretrizes indicadas na Lei Maria da Penha não se exauriu com a tipificação da ação regressiva fundada na agressão doméstica. Com efeito, a Lei 13.871/2019 – posterior à tipificação legal da assim chamada ação regressiva Maria da Penha – foi responsável por inserir os §§ 4º e 5º no art. 9º da Lei 11.340/2006, os quais estipulam que eventuais gastos públicos para o custeio do tratamento das vítimas no sistema SUS, bem como para a instalação de dispositivos de segurança para o monitoramento de mulheres ameaçadas, terão de ser inteiramente ressarcidos pelo agressor. Isso posto, reconhece-se que a ampliação dos espectros de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de ilícitos cometidos por particulares não é movimento exclusivo do Direito Previdenciário, mas engloba também outros campos de atuação do poder público.

Portanto, com a menção expressa da Lei 11.340/2006, no bojo do art. 120 da Lei 8.213/1991, resta evidenciada a tentativa de aproximar a seguridade social da problemática da agressão domiciliar.

Nesse mote analítico, a interseção entre a violência doméstica e o Direito Previdenciário pode ser cogitada em dois específicos riscos sociais acobertados pelo INSS, quais sejam, a incapacidade e o óbito, sobretudo porque ambos integram o campo de abrangência tanto da Lei 8.213/1991, quanto da Lei 11.340/2006.

Na Lei de Benefícios da Previdência Social, é sabido que a incapacidade laborativa temporária perfaz o fato gerador do benefício de auxílio-doença (art. 59); a incapacidade laborativa permanente, por sua vez, enseja a concessão do benefício de aposentadoria por invalidez (art. 42); e, por fim, o óbito do segurado do sistema previdenciário acarreta a prestação de benefício de pensão por morte aos seus dependentes (art. 74). Na Lei Maria da Penha, a incapacidade laborativa e a morte, em certa medida, são vistas como fatores de risco a serem prevenidos pelo endurecimento das punições direcionadas aos agressores domésticos, cujos ilícitos passaram a integrar uma forma qualificada de lesão e homicídio (art. 7º).

Segundo o art. 7º da Lei Maria da Penha, a violência doméstica e familiar subdivide-se em cinco modalidades distintas, a saber: a física, a psicológica, a sexual, a patrimonial e a moral.¹²

Apesar da relevante ampliação das modalidades de violência moral, sexual e patrimonial – as quais usualmente não constam no escopo da violência referida no Código Penal, adstrita à agressão física ou corporal (Lima, 2016, p. 910) –, impende-nos focar nas violências de cunho físico (art. 7º, I, da Lei 11.340/2006) e psicológico (art. 7º, II, da Lei 11.340/2006). Isso porque estas duas formas de agressão possuem repercussão direta na esfera previdenciária, na medida em que podem ocasionar a incapacidade laborativa da segurada ou o seu óbito, o que poderá ensejar, por conseguinte, a concessão de benefício por incapacidade ou de pensão por morte aos seus dependentes.

A violência física é definida como toda a ação ou omissão apta a ocasionar danos à integridade física ou à saúde da mulher, sendo normalmente associada aos crimes de feminicídio, tentativa de feminicídio e lesão corporal (Mello; Paiva, 2019, p. 83-84). A depender da gravidade da lesão, é possível a manifestação de incapacidades laborativas das

¹⁰ STJ, 2ª Turma, REsp 1.431.150/RS, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 23 ago. 2016, publicado em 2 fev. 2017.

¹¹ O julgamento do REsp 1.431.150/RS teve imensa repercussão e o seu teor integrou intensas discussões na doutrina previdenciária. Naquela ocasião, a professora Melissa Folmann, em comunicado à imprensa emitido pelo Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM), teceu as seguintes observações: "[...] em 2012, foi ajuizada a primeira ação regressiva do INSS baseada na Lei Maria da Penha e que agora passa pelo crivo do STJ [...]. É lamentável termos de chegar a isso para educar, mas foi a alternativa, já que o sentido de cuidado com o próximo está cada vez mais longe das relações em sociedade e as consequências financeiras estavam ficando exclusivamente com o INSS. Em suma, se o STJ afastar o dever indenizatório do réu baseado na ausência de previsão na Lei 8.213/91, esvaziará o mérito de ações de mesmo teor. E, naturalmente, o cunho de educação pela máxima 'sentiu no bolso, aprendeu' perderá seu sentido." (Comunicado à imprensa emitido pelo IBDFAM, 13 jan. 2016, em notícia intitulada "INSS pode cobrar de ex-marido que matou a ex-mulher ressarcimento de pensão paga aos filhos do casal? STJ vai decidir". Disponível em: <http://www.ibdfam.org.br/noticias/5872/INSS+pode+cobrar+de+ex-marido+que+matou+a+ex-mulher+ressarcimento+de+pens%C3%A3o+paga+aos+filhos+do+casal%3F+STJ+vai+decidir>. Acesso em: 10 jul. 2024).

¹² Parcela da doutrina entende que tal rol não é taxativo, de modo que podem ser averiguadas outras formas de violência além daquelas antevistas pelo legislador (Lima, 2016, p. 911).

mais diversas ordens, que podem decorrer, por exemplo, de patologias ortopédicas supervenientes à agressão, aptas a impossibilitar o exercício de atividades braçais ou de profissões que exijam perambulação – tais como a de vigilante ou inspetora de produção; de morbidades oculares supervenientes à violência física, as quais impedem o exercício de profissões que dependam de visão acurada – tais como a de médica cirurgiã, motorista e odontóloga.

Diante disso, impor-se-á ao INSS o deferimento dos benefícios de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez. Também, caso a violência doméstica resulte em feminicídio (art. 121, § 2º, VI do CP), será concedido benefício de pensão por morte aos dependentes da seguradora instituidora – sendo excluído do rol de beneficiários, evidentemente, o autor da agressão, nos termos do art. 16, § 7º e art. 74, § 1º, ambos da Lei 8.213/1991.

Em passo diverso, a violência psicológica, nos termos do art. 7º, II, da Lei Maria da Penha, caracteriza-se por qualquer conduta que cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento, ou que vise a degradar ou controlar ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação.

Mello e Paiva (2019, p. 86-87), nesse sentido, indicam que a corriqueira forma de agressão psicológica é o chamado "gaslighting" – termo traduzido livremente do inglês como "manipulação" –, que consiste numa "forma de abuso psicológico no qual informações são distorcidas, seletivamente omitidas para favorecer o abusador ou simplesmente inventá-las com a intenção de fazer a vítima duvidar de sua própria memória, percepção e sanidade."

Noutros termos, entende-se que o agressor tira proveito de determinadas vulnerabilidades da vítima com o fito de esfacelar a sua altivez, tornando-a psicologicamente dependente do perpetrador da violência e, por isso, inapta a aperceber-se dos riscos das agressões praticadas no transcurso da relação de afeto ou convívio.

Durante longo período, as intercorrências psicológicas foram olvidadas do espectro incapacitante dos benefícios previdenciários, no entanto, hodiernamente, com o redimensionamento do próprio conceito de saúde face ao paradigma biopsicossocial, o enfoque psíquico e o psicossomático da saúde ganham "importância, à vista da dinâmica e vivências do homem no mundo, diante das inquietações, cansaço, esgotamentos, desgaste de energias mentais, pressão, ansiedade, incertezas dos fatos da vida econômica e social." (Bramante, 2017, p. 40).

Uma vez inserida a saúde psíquica no âmbito de proteção dos benefícios por incapacidade, é totalmente possível que a agressão psíquica prevista pela Lei Maria da Penha consubstancie causa para a concessão de benefício de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, pois não raro a violência psicológica acarreta patologias das mais diversas ordens – tais como a depressão, o distúrbio do sono e a ansiedade (Mello; Paiva, 2019, p. 87), as quais, consequentemente, obstam o exercício da profissão.

Com essa ampliação, as ações regressivas estão deixando de ser apenas acidentárias, para assumirem extensão de ações regressivas previdenciárias, ou universais, como percebe Savaris (2013, p. 481), uma vez que não mais se limitam ao ressarcimento de valores pagos a título de benefícios acidentários, abrangendo também benefícios não decorrentes de acidente de trabalho.

Seguindo essa linha, Zimmermann (2014, p. 83) acrescenta denominações específicas, como ações regressivas de trânsito e ações regressivas Maria da Penha – esta última erigida à hipótese de ação regressiva típica no art. 120, II, da Lei 8.213/1991 – nesse último caso se referindo aos ilícitos praticados contra a mulher, referidos na Lei 11.340/2006.

Assim, qualquer estudo jurídico-processual sobre o gênero ações regressivas previdenciárias têm que partir da análise do próprio cabimento ou possibilidade desse tipo de ação – ainda permeadas de controvérsias e polêmicas – à luz não só das regras legais ordinárias, como também à luz da Constituição e da teoria geral da responsabilidade civil, local onde se abriga o direito de regresso.

Será que o art. 120 da Lei 8.213/1991, ao determinar ação regressiva contra os responsáveis, realmente diz respeito à ação de regresso tratada nas instituições de responsabilidade civil? Será de responsabilidade civil que trata esse dispositivo? Seria responsabilidade civil apenas porque a lei menciona ação de regresso? E caso se constate que a figura prevista no artigo não se amolda aos contornos da responsabilidade civil, quais seriam as consequências práticas em termos de sua aplicabilidade? Haveria algum outro fundamento jurídico que respaldasse o proposto ressarcimento aos cofres públicos, sem que se tratasse de direito de regresso? (Ataide Junior, 2021).

Analisando criticamente o art. 120, II, da Lei 8.213/91, como tratar a sensível questão da agressão doméstica na esfera previdenciária sem submeter à vítima da violência a uma rememoração do trauma sofrido em momentos pregressos? Como legitimar o manejo de execução fiscal em face do responsável pelo ato ilícito sem expor a intimidade familiar? Como justificar, ao fim, a discussão do tema na seara do direito público, sem violar o preceito do art. 10-A da Lei Maria da Penha, cujas diretrizes procedimentais impõem a "não revitimização da depoente, evitando sucessivas inquirições sobre o mesmo fato nos âmbitos criminal, cível e administrativo"?

Essas e outras questões ainda pedem respostas definitivas, para o que esse ensaio serve apenas como provocação ao debate.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parece bastante evidente que o enfrentamento da violência contra a mulher, especialmente a perpetrada no âmbito familiar e doméstico, exige uma série de esforços concentrados em diversas áreas e com variadas intensidades.

A Lei Maria da Penha, sem dúvidas, é um marco político e jurídico para esse enfrentamento, transmitindo uma mensagem clara de mudança cultural em relação ao problema.

Nesse panorama, a ampliação das ações regressivas previdenciárias para também abranger o ressarcimento ao erário de valores pagos a título de benefícios previdenciários à mulher vítima, ou aos seus dependentes, em caso de violência familiar ou doméstica, pode servir de instrumento de reforço econômico, no sentido de desestimular as práticas violentas.

Muito embora um dos escopos seja o educar, a consequência financeira da violência, pela via de uma ação indenizatória, não altera o pensamento ancestral do agressor que determina o comportamento violento: de superioridade e necessidade de dominação da mulher subjugada com as agressões.

É sempre importante reforçar que a violência contra a mulher, seja como for, sejam em que grau for, além de criminosa, jamais poderá ser compensatória para o agressor.

Não obstante a riqueza de propósitos que essa ampliação possa ostentar, não podem ser deixadas sem respostas as indagações lançadas ao final deste ensaio, pois, algumas delas, dizem respeito à proteção da própria mulher-vítima.

Além disso, as permanentes e intrínsecas dificuldades das ações regressivas previdenciárias, como gênero, ante seu caráter tipicamente arrecadatório, afora problemas de ordem processual, podem macular a legitimidade das ações escudadas nos propósitos da Lei Maria da Penha.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Marcus Alexandre. A ação regressiva acidentária e a prescrição da pretensão indenizatória do Instituto Nacional do Seguro Social. *Revista da AGU*, Brasília, n. 28, p. 215-242, abr./jun. 2011.
- ATAÍDE JUNIOR, Vicente de Paula. *Ações regressivas previdenciárias: ações de ressarcimento sui generis*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.
- BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo: fatos e mitos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.
- BRAMANTE, Ivani Contini. Determinantes sociais da incapacidade no direito da seguridade social. In: MARTINEZ, Wladimir Novaes (orient.); KOSUGI, Dirce Namie (coord). *Perícia biopsicossocial ou complexa*. São Paulo: LTr, 2017.
- CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. A aplicabilidade do microsistema processual coletivo às ações regressivas acidentárias. *Revista Brasileira de Direito Processual RBDPro*, Belo Horizonte, ano 18, n. 69, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=65829>. Acesso em: 6 nov. 2014.
- DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça*. 6. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.
- LIMA, Renato Brasileiro de. *Legislação criminal especial comentada: volume único*. 4. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.
- MELLO, Adriana Ramos de; PAIVA, Maria de Meira Lima. *Lei Maria da Penha na prática*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.
- MORAES, Maria Celina Bodin de; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Comentários ao art. 226 § 8º, da CF. In: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lênio Luiz (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.
- SAVARIS, José Antonio. A ilegitimidade da ação regressiva do INSS decorrente de ato ilícito não acidentário. *Revista de Previdência Social*, São Paulo: LTr, n. 391, p. 477-485, jun. 2013.
- SCHÄFER, Jairo. *Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional ao sistema unitário: uma proposta de compreensão*. 3. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.
- SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Portarização do Direito Previdenciário*. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/05/15/portarizacao-do-direito-previdenciario/>. Acesso em: 27 jun. 2019.
- VALENTE, Fernanda. AGU ajuíza 395 ações regressivas para recuperar R\$ 173 milhões para o INSS. *CONJUR*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-30/agu-ajuiza-395-acoes-recuperar-173-milhoes-inss>. Acesso em: 10 nov. 2019.
- ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. *A ação regressiva acidentária como instrumento de tutela do meio ambiente de trabalho*. São Paulo: LTr, 2012.
- ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. A condenação em sede de ação regressiva previdenciária ao ressarcimento de benefícios futuros de espécies distintas não viola o princípio da sentença certa. *Revista Magister de Direito Previdenciário*, São Paulo: Magister, n. 20, p. 82-99, abr./mai. 2014.