

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
DIRETORIA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

ABRIL A JUNHO ANO VI NUMERO 22

ABRIL A JUNHO - ANO VI - NUMERO 22

DOS RECURSOS EM AÇÕES ACIDENTÁRIAS

PAULO GUIMARÃES DE ALMEIDA
(Procurador do INPS)

Porque militasse em seu prol a presunção da verdade absoluta e da justiça intangível, a certas autoridades eminentes de Roma se lhes conferia o supremo privilégio de julgar em última instância, sem apêlo ou recurso de qualquer espécie.

O sentimento de justiça, contudo, inato no homem e em processo de contínuo aprimoramento desde priscas eras, iniciou, de logo, a mitigar o rigorismo com que se procurava assegurar àquelas autoridades a nobreza e o respeito das respectivas decisões.

Com êsse salutar objetivo, introduziram-se a *supplicatio* e a *restitutio in integrum*, através de que, manifestando-se de acôrdo com a justiça da sentença, pedia, entretanto, a parte vencida, na primeira, fôsse a causa reexaminada para o abrandamento do rigor da decisão e, na segunda, fôsse suspensa a execução até que a parte vencedora oferecesse fiador idôneo, para que, se fôsse a sentença retratada, voltassem as cousas ao *statu quo ante*, com a restituição (*restitutio*) integral (*in integrum*) de tudo ao vencido.

Constituindo-se sob a égide e a inspiração do direito romano, a legislação de Portugal deu guarida àquelas praxes, colocando certas autoridades ao abrigo de eventual censura às suas decisões, atribuindo-lhes, então, a suprema prerrogativa de julgamento em última instância.

Procurou-se, entretanto, abrandar o rigor do sistema, admitindo-se o "agravo ordinário", equivalente à *supplicatio* dos romanos, tanto que o recurso era dirigido à "Casa da Suplicação". Era interpôsto já das sentenças definitivas, já das terminativas, coexistindo com a "apelação", a que se identificava através de alguns traços.

Não tardou, contudo, que tanto as "Ordenações Afonsinas" como as "Manoelinas" circunscrevessem a apelação das "terminativas" a duas únicas hipóteses: dano irreparável e término do processo.

Algumas decisões, contudo, de que as partes se sentiam agravadas, mas contra as quais não cabia a "apelação" e nem o "agravo ordinário", passaram a ser, ao depois, atacadas por via das "querimas", ou "querimônias", ou "querelas", ou, ainda, "petições de queixas", dirigidas diretamente ao Rei, cujos provimentos recebiam o nome de "Cartas de Justiça".

Essas "petições de queixa" deveriam ser formalizadas com a interferência do oficial público, quando se constituíssem de documentos, memoriais e outras peças quaisquer, formando-se, dessarte, um instrumento. Daí a origem do "Agravo de Instrumento".

Quando, porém, a "petição de queixa" versava exclusivamente sobre questão de direito (*quaestio juris*), ou estava desacompanhada de documentos ou a sede do Juízo ad quem se situava dentro em cinco léguas da sede do Juízo a quo, dispensava-se a formalização do instrumento, que era, então, substituído por uma simples petição do queixoso dirigida diretamente ao Juiz superior, que ordenava lhe subissem, para apreciação e julgamento, os próprios autos.

Daí se originou o "Agravo de Petição", que, por subir nos próprios autos, tinha efeito suspensivo, ao passo que o "Agravo de Instrumento" era recebido apenas no efeito devolutivo, a fim de que se não procrastinasse a decisão do feito principal, pôsto que o ponto controvertido poderia ser apreciado através das peças e documentos trasladados.

Na última fase do vetusto direito português, surgiram mais duas outras espécies de agravo: o “agravo no auto do processo” e o “agravo de ordenação não guardada”, pouco diferentes, entretanto, dos já existentes.

A principal característica do “agravo” é a de possibilitar, ao Juiz que prolatou a decisão, a sua reforma. Quando se cuidar, pois, de sentença “definitiva”, inexistente, lógica e sistematicamente, essa possibilidade, de vez que ela se reserva, única e exclusivamente, àquelas sentenças que põem termo ao processo sem lhe resolver o mérito (terminativas).

Dai não poder caber o recurso de “agravo”, que é *stricti juris* — (restrito ao ponto de que se agravou) — das sentenças definitivas, atacadas, via de regra, através da “apelação”, que devolve à superior instância o exame de todo o processo, com o conhecimento irrestrito e integral da causa, como sói ocorrer desde os primórdios do nosso direito.

Como muito bem acentuou COSTA CARVALHO in “Do Agravo no Processo Brasileiro” — Coelho Branco Filho — 1963, “admitir o agravo das sentenças definitivas é restaurar, no direito vigente, na época do rádio, a *suplicatio* do direito romano ou o agravo ordinário do direito português, que a Lei de 1832 aboliu e que as posteriores não revigoraram, com a agravante de dar-lhe extensão e efeitos que a Ordenação (L. 3, T. 84, §§ 8, 9 e 12) lhe recusava”.

Quando o próprio direito português aboliu e erradicou o “agravo ordinário”, que possibilitava tanto o reexame das decisões “definitivas” quanto o das decisões “terminativas”, por não estar, assim, em conformidade e consonância com a sistemática jurídica dos recursos seguida desde o alvorecer do direito lusitano, incongruência seria admiti-lo em nosso processo, para as sentenças “definitivas”.

Finalizando as considerações deste item, transcreve-se o que por COSTA CARVALHO (obra citada) foi dito a respeito:

“O agravo, sendo recurso de direito estrito quanto à sua interposição e restrito quanto à sua extensão, não pode, tecnicamente considerado, e não deve, ser concedido às sentenças definitivas, para as quais o recurso próprio é o de apelação”.

Admite-o, entretanto, o nosso legislador, ao invés de recomendar unicamente a apelação, como se vê do artigo 820 do C.P.C., “*verbis*”:

“Salvo disposição em contrário, caberá apelação das decisões definitivas de primeira instância”.

As disposições em contrário, permissivas do recurso de agravo em se tratando de decisões definitivas, não são raras em nossa legislação. Aditem-no,

entre outros, o Decreto-Lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938 (executivos fiscais), o Decreto-Lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945 (falências e concordatas) modificado pelas Leis nºs 3.726, de 11 de fevereiro de 1960 e 4.983, de 18 de maio de 1966, e a Lei nº 1533 de 31 de dezembro de 1951 (mandado de segurança) modificada pela legislação posterior.

A legislação sobre acidentes do trabalho adotou idêntica disposição recursal, estabelecendo como único remédio cabível das decisões prolatadas o "agravo de petição", à exceção do primitivo Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, que admitia, como regra geral, a apelação.

O Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934, passou a indicar, como único recurso, o "agravo de petição".

Por igual, o Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, manteve o mesmo recurso como o único cabível das sentenças finais proferidas nas ações de acidentes do trabalho.

A legislação mais recente não discrepou das normas anteriores. A Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, que aprovou o Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho, ajustou-se, como óbvio, ao mesmo princípio normativo (art. 56).

O emprego do advérbio "sòmente", que substituiu, na anterior legislação, a expressão "único recurso" (art. 64 do Decreto-Lei nº 7.036/44, com a redação dada pela Lei nº 3.245, de 19 de agosto de 1957) não deixa a menor margem para qualquer dúvida.

Êle é excludente, de maneira peremptória, de qualquer outro tipo recursal, ainda mesmo que o valor da causa seja inferior a dois salários-mínimos, razão pela qual se torna inaplicável o disposto no art. 839 do Código do Processo Civil.

O Recurso Extraordinário é sempre admissível, pôsto que a norma legal, ao referir-se à exclusividade do Agravo de Petição, fê-lo com vistas aos recursos comuns ou ordinários.

O Extraordinário se inscreve entre os direitos garantidos pela Constituição, para segurança do ordenamento jurídico, não podendo, dessarte, ser objeto de postergação por via de lei ordinária (Art. 114, item III).

Durante algum tempo se questionou sobre ser ou não cabível o Recurso de Revista em ações de Acidentes do Trabalho, com base em que, sendo êle um recurso para o mesmo Tribunal, destinado a desarrestar a divergência jurisprudencial, não passava de mero recurso ordinário.

Aos poucos, contudo, foi-se firmando o entendimento segundo o qual a Revista, por não ter sido referida na norma específica, por ela não foi excomungada do elenco das medidas que, subsidiariamente, o Código do Processo contempla (art. 71).

Sob a pressão das razões de ordem pública que aconselham, imperativamente, a garantia da unificação do entendimento dos textos legais, foi-se tornando despicienda qualquer objeção ao permissivo do seu cabimento. Ela é admitida sem maiores censuras, havendo, para isso, excelentes razões.

Não se tem admitido, nas ações de Acidente do Trabalho o recurso ex officio, por tratar-se de recurso ordinário e porque, dentre êsses, o único cabível é o Agravo de Petição, por expressa imposição do texto legal.

Não se contesta que a matéria recursal é de direito estrito quanto à respectiva interposição, e, com mais fortes razões, de direito restrito quanto à sua extensão. Assim, quando a norma faz alusão ao cabimento de um único recurso, excluiu, via de consequência, os demais, improcedentes, pois, quaisquer hesitações ou dúvidas (inclusio unius, exclusio alterius).

Nem por analogia, nem por extensão poder-se-á, conseqüentemente, permitir que outras espécies sejam toleradas ou admitidas. É apenas o Agravo de Petição, só êle, apenas êle, exclusivamente êle.

Não significa isto, entretanto, que, em obséquio a êsses argumentos de incontestada juridicidade, permita-se relegar-se ao oblvio eminentes interesses de ordem pública relacionados com a inarredável conveniência de serem conferidas e reexaminadas decisões que não dêem ganho de causa às entidades de direito público, sob forma centralizada ou autárquica.

As alegações através de que tais entidades deduzem, judicialmente, seus pontos de vista, têm, em seu prol, a presunção juris tantum de juridicidade, autenticidade e lealdade, de vez que a elas se não permite, nem política nem éticamente, a postulação judicial de interesses que se não fundamentem e que se não inspirem em norma regularmente editada, escoimada de vícios e imperfeições a exegese jurídica perflhada.

A fase preambular, vestibular, preparatória da aferição do seu direito, que se processa através de órgãos técnicos inseridos na esquemática administrativa, dá-lhes, a essas entidades, aquela praesumptio de verdade, lealdade e fidedignidade que indica, aponta e indigita aludido direito como "direito bom", oponível e deduzível judicialmente, com fóros de procedência e maioridade.

Sensível à necessidade política, ética e econômica de que sejam conferidos e reexaminados êsses interesses, que se vinculam à ordem, à disciplina e à salvaguarda do Estado, o Decreto-Lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938, que

disciplina a cobrança judicial da dívida pública, estabeleceu a exigência, em seu artigo 53, dessa revisibilidade. Da decisão que julgar improcedente a ação recorrerá o Juiz, de ofício, para a superior instância.

A imperatividade dêsse princípio é de tão translúcida visão e alta conveniência de ser aplicado tão evidente, que se dispensa, a nosso ver, a sua contemplação em norma objetiva, já que se tornam implícitas no contexto geral do ordenamento jurídico.

Esse ordenamento jurídico, sensível a tais e tão ponderáveis argumentos, mais tarde, através do Decreto-Lei nº 4.565, de 11 de agosto de 1942, modificou o artigo 822 do Código do Processo Civil, acrescentando-lhe o atual parágrafo único, cujo item III impõe a apelação necessária ou ex officio, das sentenças proferidas contra a União, Estados e Municípios.

Mais tarde ainda, o aludido ordenamento, através do Decreto-Lei nº 253, de 28 de fevereiro de 1967 (artigo 5º, § 1º) instituiu o recurso necessário na Justiça Federal de primeira instância, "nas causas em que a União ou as suas autarquias forem vencidas".

Queremos crer que a legislação específica deixou de levar na devida conta a imprescindibilidade do reexame por superior instância e a jurisprudência se não orientou no sentido dêle, à vista de se destinar a lide à composição de interesses de ordem exclusivamente privada, em que, de um lado, como autor, o trabalhador economicamente indefeso e, do outro, o império incontestável das companhias seguradoras, estando ausente do pleito qualquer interesse vinculado a entidades de direito público.

Hoje, todavia, a situação se apresenta de maneira bem diversa, de vez que a composição da lide atua no sentido de satisfazer direitos em que se envolve, com aspectos nitidamente monopolísticos, a Previdência Social, impondo-se, conseqüentemente, só por só, tal como se faz na cobrança judicial da dívida pública e nos processos perante a Justiça Federal de primeira instância, o recurso ex officio ou necessário à superior instância, em ocorrendo a hipótese de sucumbência do INPS no pleito judicial.

Dado o vulto dos interesses em jogo, decorrentes do monopólio atribuído à Previdência Social para o seguro de acidentes do trabalho, o recurso de ofício, devolvendo o inteiro conhecimento da controvérsia à superior, reexamina, em profundidade, os fundamentos jurídicos da sentença, se não o houver feito o recurso voluntário (agravo de petição) interposto pela Previdência Social, abre oportunidade a que a matéria seja equacionada em termos de política judiciária convinável aos interesses da segurança nacional.

É urgente e imperativo que se conceda, por decisão do Juiz, para as ações acidentárias, o recurso de ofício, quando a Previdência Social fôr vencida ou sucumbir.

Os superiores interesses da comunhão previdenciária assim o exigem, pressuposto que estão em jogo recursos financeiros de alta monta, imprescindíveis à consecução de seus elevados objetivos de ordem pública, vinculados, em última instância, à própria segurança nacional.

O monopólio do seguro de acidentes do trabalho impõe à Previdência Social obrigações de vulto incomensurável, que não podem, de maneira alguma, ficar à mercê de que, voluntariamente, ela mesma revide, pelos seus órgãos próprios e dentro de prazos angustiosos, às decisões que lhe sejam adversas, no todo ou em parte.

Há de se conferir ao próprio Juiz a iniciativa dos recursos conducentes ao aludido reexame, através da interposição necessária ou de ofício, como reparo aos agravos que hajam feito ao Poder Executivo sentenças por via das quais este sucumba, quando na defesa de interesses que a ordem institucional lhe colocou sob a guarda e proteção e dos quais deve prestar contas à Nação.

Se assim já se procede em outras circunstâncias, nada justifica a inaplicabilidade do processo às ações de acidentes do trabalho, que, tanto ou mais que as outras — (executivos fiscais e causas perante a Justiça Federal) — podem causar irreparável gravame à Previdência Social.

Digno de menção se faz, outrossim, o aspecto pertinente ao prazo que se concede à contestação e à interposição de recurso, que vem sendo, tradicionalmente, assegurado às entidades de direito público (ex-IAPs), sem o elastério a que se reporta o artigo 32 do Código do Processo Civil, sob o mesmo fundamento de que, em se tratando de norma especial (Decreto-Lei nº 7.036, de 10-11-1944 e Lei nº 5.316, de 14-9-1967) não é de se admitir, subsidiariamente, a aplicação da norma processual, de caráter geral.

Creemos, contudo, que a Lei Acidentária está, no que tange ao Código de Processo Civil, na posição jurídica em que se situa o Decreto-Lei nº 960/38, que disciplina os Executivos Fiscais, que também é norma especial, mas a que se vem aplicando, nos vazios e nos interstícios, o que dispõe aquele Código.

Assim é que se tem decidido aplicar-se aos Executivos Fiscais o princípio da sucumbência, disciplinada pelo artigo 64 do C.P.C. Ao propósito, atente-se para as seguintes ementas:

“O princípio da sucumbência aplica-se aos executivos fiscais. Agravo desprovido”. D.J.U. 28 de março de 1969, página 1.126. S.T.F.

"Vencida a Fazenda do Estado em processo de executivo fiscal, deve ela ficar sujeita ao pagamento da verba advocatícia ao executado, face ao princípio da sucumbência, adotado pela lei processual civil, que é subsidiária daquela que disciplina os executivos fiscais (Decreto-Lei nº 960, de 1938, artigo 76), omissa a tal respeito". D.J.U. 31-5-1968 S.T.F.

Por outro lado, tem-se julgado no sentido de que, nesses mesmos processos assegura-se à Fazenda Pública, em dóbros, o prazo para recurso, aplicando-se, dessarte, subsidiariamente, o disposto no artigo 32 do C.P.C.

Voltemo-nos para os seguintes julgados da Suprema Corte, nas seguintes ementas:

"Executivo fiscal. O artigo 32 do C.P.C. tem aplicação genérica, beneficiando, assim, a Fazenda dos Estados membros, que tem, por isso, prazo em dóbros para recorrer nos executivos fiscais. Recurso extraordinário conhecido e provido." D.J.U. de 31-5-68. RE nº 63.358-SP.

"Prazo. Deve ser contado em dóbros para a Fazenda, nos executivos fiscais. Aplicação subsidiária do art. 32 do C.P.C. Recurso Extraordinário conhecido e provido." D.J.U. 28-6-68. RE nº 63.789-SP.

"Prazo. Deve ser contado em dóbros para o representante da Fazenda Pública, nos executivos fiscais. Aplicação subsidiária do art. 32 do C.P.C., tendo em vista o que dispõe o art. 76 do Decreto-Lei nº 960/38. Recurso extraordinário conhecido e provido." D.J.U. 23-2-68 RE nº 62.250.

Fora de dúvida é que o C.P.C. não regula, em princípio, os processos instituídos por lei especial, tais como os disciplinados pelo já referido Decreto-Lei nº 960/38, o que não tem impedido, como já se viu, ao ensejo da inexistência de dispositivo específico, que a êle se apliquem, no que tenham cabimento, as normas daquele Código.

Assim, pois, como êsse diploma legal determina (art. 76) que se aplique subsidiariamente aos executivos fiscais que disciplina a lei processual geral, e assim como a Lei Acidentária (Lei nº 5.316, de 14-9-67) faz a mesma determinação (artigo 15, § 3º) é juridicamente admissível, cabível e procedente que às Ações de Acidentes do Trabalho se aplique, subsidiariamente, o disposto no já aludido artigo 32 do C.P.C.

Não se poderá, conseqüentemente, alegar-se que nega vigência ao artigo 1º do C.P.C. decisão que mande aplicar às Ações Acidentárias o artigo 32 do mesmo Código, por expressa determinação do artigo 15, § 3º, da Lei nº 5.316/67.