

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
FACULDADE DE DIREITO**



TRABALHO DE GRADUAÇÃO

**A JURIDICIDADE DAS AÇÕES REGRESSIVAS PROPOSTAS PELA
PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Marcella de Lima Mazzei

**RIO GRANDE,
2014**

Marcella de Lima Mazzei

**A JURIDICIDADE DAS AÇÕES REGRESSIVAS PROPOSTAS PELA
PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Direito à
Faculdade de Direito da Universidade
Federal do Rio Grande, sob a orientação da
Prof^a. Dra. Liane Francisca Huning.

RIO GRANDE,
2014

Mazzei, Marcella de Lima, 1992

A Juridicidade das Ações Regressivas Propostas pela Previdência Social/
Marcella de Lima Mazzei – 2014.

69 fls.; 30cm.

Orientadora: Prof^a. Dra. Dra. Liane Francisca Huning

Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do Rio Grande
– FURG, Curso Direito, 2014.

1. Previdência Social 2. direito de regresso. 3. ato ilícito. I. Huning, Liane Francisca. II. Universidade Federal do Rio Grande – FURG, Curso Direito. III. A Juridicidade das Ações Regressivas Propostas pela Previdência Social.

MARCELLA DE LIMA MAZZEI

**A JURIDICIDADE DAS AÇÕES REGRESSIVAS PROPOSTAS PELA
PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Monografia apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Data: ___/___/___

Nota: _____

Banca Examinadora:

Prof^a. Dra. Liane Francisca Huning. (Orientadora)

Professor(a)

Professor(a)

Agradeço primeiramente a Deus que em sua infinita misericórdia me permitiu chegar até aqui.

Aos meus pais por me possibilitarem chegar até aqui, pelo apoio nos momentos mais difíceis e por sempre terem acreditado em mim.

Agradeço ao meu querido Marcelo Martinelli, meu amor, por todo o carinho e companheirismo, mas principalmente por toda a paciência nessa fase tão espinhosa de final de curso.

Aos meus futuros sogros por todo o apoio e incentivo e, em especial, por toda a bibliografia cedida para a produção deste trabalho.

As minhas amigas Janine Bastos, Mariana Nunes e Sasha Valadão, por todo o companheirismo e cumplicidade nestes longos seis anos de caminhada.

Aos Mestres que durante esses seis anos me possibilitaram crescer intelectualmente e conhecer o fascinante mundo do Direito.

A todos os chefes e colegas de trabalho que possibilitaram com que eu me descobrisse profissionalmente durante os estágios que fiz

RESUMO

A proposta da presente pesquisa de monografia tem como objetivo a análise acerca dos principais aspectos jurídicos relacionados à propositura de ações regressivas intentadas pelo Instituto Nacional de Seguro Social - INSS. O enfoque do trabalho volta-se ao exame da plausibilidade das ações regressivas não acidentárias, isto é, aquelas opostas em face de terceiro causador de ato ilícito contra segurado da Previdência Social, o qual deu ensejo ao pagamento de benefício previdenciário. É utilizada como recurso de pesquisa a bibliográfica relacionada ao tema e jurisprudência, além de consultas em sites oficiais. Inicialmente far-se-á uma análise dos principais aspectos da Seguridade Social, bem como da Previdência Social. Após, serão analisadas as ações regressivas acidentárias cuja previsão legal se encontra no artigo 120 da Lei 8.213/1991 e, então, se passará ao estudo das ações regressivas não acidentárias. O tema abordado torna-se interessante ao meio acadêmico jurídico, pois, apesar de ainda ser pouco debatido é de grande relevância social. Isso porque, em decorrência de políticas públicas que privilegiam o ressarcimento do erário, as ações regressivas em matéria previdenciária têm sido manejadas de modo cada vez mais frequente no judiciário brasileiro.

Palavras-chaves: Seguridade Social; Previdência Social; direito de regresso; acidente de trabalho; ato ilícito; legalidade; juridicidade.

ABSTRACT

The purpose of this research monograph aims analysis about the main legal aspects related to the filing of regressive actions brought by the National Social Security Institute - INSS. The focus of the work turns to examining the plausibility of non-accidental regressive actions, i.e, those in the face of opposing third cause of tort insured against Social Security, which gave rise to the payment of social security benefits. The literature related to the theme and the case is used as a search feature, as well as consultations on official sites. Initially an analysis of the main aspects of Social Security shall be made, as well as Social Security. After, we analyze the accidental regressive action whose legal provision is found in Article 120 of Law 8213/1991 and then will be the study of non-accidental regressive actions. The topic becomes interesting to legal academia, because, although still rarely discussed is of great social relevance, This is because, as a result of public policies that favor the compensation of the exchequer, regressive actions on pension matters have been handled increasingly frequent way in the Brazilian judiciary.

Keywords: Social Security; Social Security; right to return; accident at work; tort; legality; legality.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1. DA SEGURIDADE SOCIAL.....	11
1.1 Uma breve digressão histórica sobre o surgimento e o desenvolvimento da Seguridade Social e da Previdência Social.....	11
1.2 Conceito e caracterização da Seguridade Social.....	16
1.3 Os Objetivos da Seguridade Social no Brasil.....	18
1.4 Sistema de Financiamento da Seguridade Social no Brasil	21
2.DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	25
2.1 Os direitos previdenciários como Direitos Fundamentais	25
2.2 Conceito e Caracterização da Previdência Social brasileira.....	27
2.3 Fundamentos da Previdência Social brasileira.....	29
2.4 Princípios Constitucionais norteadores da Previdência Social no Brasil	31
2.5 Da Teoria do Risco Social	33
2.6 Do Instituto Nacional do Seguro Social.....	34
3. DO DIREITO DE REGRESSO.....	36
3.1 O Direito ao Regresso no Cenário Jurídico Nacional.....	36
3.2 As Ações Regressivas Acidentárias	37
3.3 As Ações Regressivas Não Acidentárias.....	43
3.4 O Projeto de Lei.....	60
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS.....	65

INTRODUÇÃO

A proposta da presente pesquisa monográfica apresenta a temática As Ações Regressivas em Matéria de Direito Previdenciário. A problemática da pesquisa focaliza-se em uma análise, sob o prisma constitucional, das ações regressivas previdenciárias manejadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social a fim de obter o ressarcimento dos valores despendidos a título de pagamento de benefícios previdenciários.

O objeto da presente pesquisa de monografia centra-se no estudo das ações regressivas previdenciárias frente às previsões legais aplicáveis, às teses doutrinárias e ao entendimento jurisprudencial sobre o tema.

Para tanto, a fim de que se possa compreender o que são as ditas ações regressivas previdenciárias, será feita uma breve análise da Seguridade Social como um todo, com enfoque no estudo do instituto da Previdência Social e sua fundamentalidade no cenário social nacional.

A presente pesquisa monográfica está dividida em três momentos distintos. No primeiro capítulo far-se-á uma análise da Seguridade Social partindo-se de uma sucinta digressão sobre sua formação histórica no cenário mundial e posteriormente em âmbito nacional. Além disso, serão estudados seus princípios conformadores e sua forma de custeio, previstos pela Constituição Federal de 1988.

Em um segundo momento, o objeto de estudo do trabalho será a Previdência Social, a partir de sua previsão constitucional como Direito Fundamental, perpassando por seus princípios, fundamentos e seu órgão executor em território nacional, qual seja o Instituto Nacional do Seguro Social.

Já, em um terceiro momento, serão objeto de estudo as ações regressivas propostas pela Autarquia Previdenciária, sob a ótica dos limites constitucionalmente estabelecidos à atuação do Estado.

Inicialmente, tratar-se-á do exame das ações de regresso previstas no artigo 120 da Lei dos Planos de Benefício da Previdência Social. Isto é, as ações regressivas acidentárias ajuizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social em face dos

empregadores, responsáveis por acidentes de trabalho decorrentes da violação das normas de padrão de segurança e higiene de trabalho, nos casos de acidente de trabalho. Para tanto, será feita uma construção conceitual de tais ações, bem como uma suscita análise de sua constitucionalidade, já reconhecida pela jurisprudência pátria.

Após, a pesquisa buscará examinar com mais pormenores a plausibilidade da pretensão estatal de regresso contra autor de ato ilícito que viola direito de segurado da Previdência Social, a partir de situações diversas daquelas relacionadas aos acidentes de trabalho causados por negligência dos empregadores, para as quais há previsão específica na Lei 8.213/1991, em seu artigo 120.

Sem que se pretenda um esgotamento do tema, essas ações serão objeto de uma análise mais minuciosa no corpo da presente pesquisa de monografia. Partindo-se de uma visão garantista de conformação aos princípios constitucionais, em especial ao Princípio da Legalidade, será analisada a possibilidade de atuação da Autarquia Previdenciária nos feitos em que se propõe a contender com o terceiro causador de ato ilícito contra segurado da Previdência Social.

Analisar-se-á, ainda, a aplicabilidade das regras gerais de responsabilidade civil à ação regressiva não acidentária, bem como a viabilidade de amparo jurídico no instituto da sub-rogação civil. Ademais, far-se-á um exame da viabilidade processual do instituto em tela.

Por fim, será feita uma breve análise do projeto de lei nº 264, de 2012.

1.DA SEGURIDADE SOCIAL

1.1 Uma breve digressão histórica sobre o surgimento e o desenvolvimento da Seguridade Social e da Previdência Social

Dentre as funções do Estado Contemporâneo está a proteção social dos indivíduos. Essa proteção, que tem formação embrionária no Estado Moderno encontra-se consolidada, também, nas políticas de Seguridade Social, dentre as quais se destaca a Previdência Social. (CASTRO; LAZZARI, 2013)

Foi no Estado Moderno, a partir da Revolução Industrial, em que surgiu o trabalho como o concebemos hoje, posto que, restou estabelecida uma separação entre os detentores dos meios de produção e aqueles que subsistiam do emprego de sua força laboral. Neste cenário social o trabalho assalariado não tinha qualquer tipo de regulamentação, o Estado imbuído da concepção liberal limitava-se a assistir as relações entre os particulares sem constituir normas reguladoras, motivo pelo qual os operários eram submetidos a condições sub-humanas de trabalho sem que houvesse qualquer forma proteção social.

Em um primeiro momento tudo com o que os trabalhadores podiam contar era a benevolência das pessoas. Isso porque, enquanto predominante o modelo do liberalismo econômico o Estado limitava-se a prestar benefícios assistenciais em forma de pensões pecuniárias e abrigo aos necessitados.

No ideal liberal as pessoas seriam livres e, diante disso, o sucesso profissional e o bem-estar familiar dependeriam exclusivamente da dedicação e do mérito individuais.

Ocorre que, diante das desigualdades sociais existentes, os mais carentes não tinham qualquer chance de atingir um patamar superior de renda, sendo massacrados pelo ideal de igualdade da concepção liberal de Estado. (IBRAHIM, 2013). Desse modo, partir de um contexto social em que a classe trabalhadora estava sendo dizimada pelos acidentes de trabalho, a vulnerabilidade da mão-de-obra e o alcoolismo, entre tantos

outros problemas, teve início uma série de revoltas operárias que se estenderam por todo o século XIX, as quais culminaram no que se denominou de Estado Social.

Em 1789 com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão surgiu a primeira mudança na concepção de proteção ao indivíduo, pois nela restou previsto o princípio da Seguridade Social como um direito subjetivo de todos.

Segundo Castro e Lazzari (2013, p.5),

a marcha evolutiva do sistema de proteção, desde a assistência prestada por caridade até o estágio em que se mostra como um direito subjetivo, garantido pelo Estado e pela Sociedade a seus membros, é o reflexo de três formas distintas de solução do problema: a beneficência entre as pessoas; a da assistência pública; e a da Previdência Social que, culminou no ideal de seguridade social.

A Europa foi precursora da ideia de proteção estatal, a qual foi ganhando espaço, de modo gradativo, da segunda metade o século XIX, até o início do século XX.

A melhor doutrina traz como marco inicial da Previdência Social organizada a criação por Otto Von Bismark, em 1883, na Alemanha, de um sistema jurídico que garantia aos trabalhadores normas de proteção em relação aos empregadores, e um seguro, mediante contribuição desses. Tal seguro consistia no direito a uma renda em caso de perda da capacidade laborativa, por velhice, doença ou invalidez, ou ainda pensão por morte, paga a seus dependentes.

Nesse momento, tem-se o nascimento de uma prestação previdenciária como direito público subjetivo do segurado. A partir do instante em que o Estado determina o pagamento compulsório de contribuições para o custeio do sistema protetivo, o segurado pode exigir, a partir da ocorrência do evento determinante, o pagamento de seu benefício, não sendo lícito ao Estado alegar dificuldades financeiras para elidir-se a esta obrigação. (IBRAHIM, 2013, p.46)

Com o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, houve uma modificação da ação do Estado, o qual passou a interferir de modo direto em determinadas relações privadas, dentre as quais figuraram as relações de trabalho, e conseqüentemente na proteção social dos trabalhadores. Esse intervencionismo estatal amadureceu após a Segunda Guerra Mundial com surgimento do Estado Contemporâneos. A partir de então, conforme lecionam Castro e Lazzari (2013, p.11):

passava-se a entender que a proteção social era dever da sociedade como um todo, apresentando um caráter de solidariedade até hoje presente, pelo qual todos contribuem para que os necessitados de amparo possam tê-lo.

Foi a constituição mexicana de 1917, considerada como a primeira constituição social do mundo, que incluiu em seu texto a Previdência Social propriamente dita.

No período pós Segunda Guerra Mundial, coexistiram dois modelos fundamentais de proteção social no Estado Contemporâneo. O sistema *Bismarckiano*, cuja característica mais relevante era funcionar como um seguro social e o sistema *Beveridgeano*, o qual enfatizava as funções retributivas do Estado, objetivando a redução da pobreza.

O Plano *Beveridge* surgiu com objetivo de trazer alternativas para os problemas de reconstrução derivados do pós-guerra. Foi responsável pelo surgimento da Seguridade Social, isto é, “da responsabilidade estatal não só pelo seguro social, mas também de ações na área da saúde e assistência social.” (IBRAHIM, 2013, p. 48)

Nesse panorama de pós-experiências totalitárias o modelo de segurança social proposto pelo sistema *Beveridgeano* ganhou força. Houve uma fase de expansão do referido sistema e as novas constituições elaboradas no pós-guerra buscavam adaptar-se às exigências políticas e sociais, dentre as quais os direitos sociais figuravam em lugar de destaque. (CASTRO; LAZZARI, 2013)

O período de universalização da previdência corresponde ao seu período de expansão geográfica, tendo como ápice o Tratado de Versalhes de 1919, que criou a Organização Internacional do Trabalho. Ademais, o reconhecimento dos Direitos Sociais como categoria integrante do rol de Direitos Fundamentais se materializou através da Declaração Universal dos Direitos Humanos em momento posterior as duas grandes guerras mundiais, em 1948. (CASTRO; LAZZARI, 2013).

A formação do sistema de proteção social no Brasil, do mesmo modo que no cenário mundial, se deu de modo lento e gradativo. Houve um processo de reconhecimento da necessidade de intervenção estatal na intenção de suprir as necessidades decorrentes do liberalismo, advindo do assistencialismo para o seguro social, culminando na formação da Seguridade Social.

No Brasil as regras de caráter geral em matéria de Previdência Social só vieram a ser conhecidas no século XX. Antes disso, apesar de haver previsão constitucional sobre a matéria, ela só era encontrada em alguns diplomas legais de modo esporso. A tardia conquista da independência nacional contribuiu para isso, pois, enquanto a Europa vivia a Revolução Industrial, o Brasil recém conseguia promover sua independência deixando de ser colônia, mas permanecendo com uma economia baseada no latifúndio e no trabalho escravo. (CASTRO; LAZZARI, 2013)

De modo semelhante ao histórico mundial os primeiros contornos de proteção social no Brasil tinham um caráter eminentemente beneficente e assistencial. A exemplo disso está a criação das Santas Casas de Misericórdia e as aposentadorias por invalidez concedidas de forma graciosa pelo Estado aos servidores públicos na Constituição de 1981.

Segundo majoritário entretenimento doutrinário o marco inicial da Previdência Social no Brasil é a Lei Eloy Chaves – Decreto Legislativo nº 482, de 24.01.2 -, a qual foi responsável pela criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões nas empresas de estradas de Ferro (CASTRO; LAZZARI, 2013). Todavia, se tratava de um sistema fechado estabelecido por uma empresa, o qual teve seu modelo copiado por outras empresas dos mais diversos ramos de atividade econômica. Nesse modelo, havia contribuições dos trabalhadores, dos empregadores e do Estado, com direito à aposentadoria para o segurado e pensão por morte do segurado para os dependentes.

Em 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo entre seus objetivos, a administração da Previdência Social. A partir disso, ao longo da década de 1930 foram transformadas as Caixas de Aposentadoria e Pensão em Institutos Públicos de Aposentadoria e Pensão (IAP), trazendo uma profunda modificação no sistema, com a alteração de base estrutural por empresa para uma base por categorias profissionais em âmbito nacional. Um dos primeiros institutos criados foi o IAPM - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos.

A Constituição de 1934 foi a primeira a prever a forma tripartite de custeio em que contribuem os trabalhadores, os empregadores e o Poder Público (CASTRO; LAZZARI, 2013). Além disso, esta carta constitucional deu ao Poder Legislativo

competência para instituir normas de aposentadoria e proteção social ao trabalhador e a gestante, bem como aposentadoria compulsória ou por invalidez aos trabalhadores.

Já a Constituição de 1946 previa no capítulo dos Direitos Sociais, normas sobre previdência, que impunham ao empregador a manutenção de seguros de acidente de trabalho.

Conforme dispõe Antônio Penteadó Mendonça “a partir dos anos 1950, praticamente toda a população urbana assalariada era coberta por um sistema de proteção previdenciária, à exceção dos trabalhadores domésticos e autônomos”.(2008, p.693)

No ano de 1960 foi criado o Ministério do Trabalho e Previdência Social e promulgada a Lei Orgânica da Previdência Social – Lei 3.087, o qual unificou e ampliou os critérios de concessão dos benefícios dos diversos institutos. Já em 1965, a Emenda Constitucional n.11 estabeleceu o princípio da precedência de fonte de custeio para a criação ou majoração de benefícios.

Em janeiro de 1967, através do Decreto-Lei nº72 de 21.11.66, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, o qual unificou os Institutos de Aposentadoria e Pensão, dando ao Governo a gestão centralizada da Previdência Social.

Em 1977, foi instituído o Sistema Nacional de Previdência Social e Assistência Social — SINPAS — pela Lei nº 6.439, de 01 de julho de 1977, com objetivo de integrar as ações governamentais no setor.

Com o advento da Constituição Cidadã de 1988 foi criado o sistema de seguridade social que abrange a Saúde, Assistência Social e Previdência Social, o qual foi estabelecido na Carta Magna como objetivo a ser alcançado pelo Estado brasileiro.

Pela fusão do INPS e do IAPAS, a Lei 8.029/1990 criou o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, vinculando ao então Ministério da Previdência e Assistência. Na forma de uma autarquia federal o Instituto Nacional do Seguro Social passou a abranger as funções de arrecadação, pagamento de benefícios e prestação de serviços aos segurados dependentes do Regime Geral de Previdência Social.

Por fim, a Consolidação das Leis da Previdência Social de 1984 foi revogada pela Lei nº 8.213/1991, que dispôs sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e pela Lei nº 8.212/1991, que institui o Plano de Custeio, vigentes até hoje.

Em 15.12.1998 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 20 denominada de Reforma da Previdência Social, pois modificou os critérios para aposentadoria, vinculando as receitas das contribuições previdenciárias ao pagamento dos benefícios. Além disso a referida emenda extinguiu a figura da aposentadoria por tempo de serviço e para substituí-la pela aposentadoria por tempo de contribuição.

Desse modo, a seguridade social sempre esteve presente na vida político-administrativa brasileira. Sendo que as políticas previdenciárias efetivadas apresentam, de modo geral, um quadro evolutivo positivo, principalmente no que respeita a universalização de seus benefícios. (MENDONÇA, 2008)

1.2 Conceito e Caracterização da Seguridade Social

A seguridade social constitui-se em um direito humano fundamental de proteção social, que é organizado pelo Estado com a finalidade de enfrentar as contingências sociais, isto é, amparar aqueles que não possam prover, por seus próprios meios, suas necessidades e a de seus familiares.

Esse caráter de direito fundamental da Seguridade Social já fora previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e hoje é parte integrante do texto constitucional vigente.

A Organização Internacional do Trabalho – OIT, na Convenção 102, de 1952, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 269/08, define a Seguridade Social como:

a proteção que a sociedade oferece aos seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que, de outra forma derivam do desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência, como consequência da enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, desemprego invalidez,

velhice e também a proteção em forma de assistência médica e ajuda às famílias com filhos. (BRASIL, 2008)

Outrossim, a Seguridade Social é conceitua por Fábio Zambitte Ibrahim (2013, p.5) como:

uma rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuição de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes. Trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna.

No Brasil a Seguridade Social, na exata extensão do termo, enquanto sistema, foi criada pela Constituição Federal de 1988. A Magna Carta trata da Seguridade Social em um capítulo específico, dentro do Título (Da Ordem Social), Capítulo II (Da Seguridade Social), abrangendo os artigos 194 a 204.

Consoante disposto no caput do artigo 94 da Constituição Federal:

Art. 94. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, 1988)

Ademais, a Seguridade Social é área de atuação do poder público. Não se trata de um órgão da Administração Direta ou Indireta ou quaisquer das esferas políticas. São diversos os órgãos que se ocupam da Seguridade Social, como na esfera federal, a Administração Direta da União, através do Ministério da Saúde, e do Instituto Nacional do Seguro Social.

Como já mencionado, a Seguridade Social engloba um conceito abrangente destinado à proteção de todos que dela necessitem, dentro das contingências sociais previstas legalmente. Compreende-se então que a Seguridade é gênero do qual, são espécies a Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social. (MARTINS, 2005)

A Assistência Social caracteriza-se por ser a forma de proteção de que a sociedade se vale para auxiliar os mais necessitados. Via de regra, estão abrangidos pela noção de assistência social as prestações pecuniárias de sobrevivência, que são destinadas àqueles que vivem em condições de miserabilidade, ou ainda, serviços de

qualificação profissional destinados ao mesmo grupo social. (PAULSEN; FORTES, 2005)

Ainda, o acesso às prestações de assistência social é de caráter não contributivo, bastando que os beneficiários se enquadrem nas regras de necessidade estabelecidas pela legislação.

A Saúde, por sua vez, conforme previsão constitucional, é um direito de todos e dever do Estado, independente de contribuição qualquer pessoa tem o direito de obter atendimento na rede pública de saúde. Com isso, o Estado pretende “oferecer uma política social e econômica destinada a reduzir os riscos de doenças e outros agravos, proporcionando ações e serviços para a proteção e recuperação do indivíduo.” (MARTINS, 2005, p. 47)

Por fim, a Previdência Social, que será alvo uma análise mais detida no decorrer da presente monografia, em suma, é um seguro social, *latu sensu*, cuja principal função é a proteção social de trabalhadores, visando à cobertura das contingências sociais que os impossibilitem de laborar.

1.3 Os Objetivos da Seguridade Social no Brasil

O parágrafo único do artigo 1º da Lei Orgânica da Seguridade Social aponta como objetivos desta:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1991)

Os objetivos supracitados são, em verdade, princípios norteadores da Seguridade Social. Isto posto, dada à relevância do tema, a partir de então far-se-á uma breve síntese sobre cada um desses objetivos.

Por Universalidade da Cobertura entende-se que “a proteção social deve abranger todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite” (CASTRO; LAZZARI, 2013, p.91). Enquanto a Universalidade de Atendimento significa a entrega das ações, prestações e serviços previdenciários a todos que necessitam, obedecido o princípio contributivo em se tratando de Previdência Social.

A Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais significa a existência de idênticos benefícios e serviços para ambas as populações. Porém, não quer dizer igualdade de valores trata-se, tão somente, de equivalência de benefícios. Nesse sentido,

a uniformidade vai dizer respeito aos aspectos objetivos, às contingências que irão ser cobertas. A equivalência vai tomar por base o aspecto pecuniário ou do atendimento dos serviços. Que não serão necessariamente iguais, mas equivalentes, na medida do possível (...). (MARTINS, 2005, p.79)

Em razão do Princípio da Seletividade os benefícios previdenciários devem ser concedidos a quem deles efetivamente necessite. Para tanto, devem ser apontados pela Seguridade Social os requisitos necessários à prestação de seus benefícios e serviços.

Outrossim, segundo Castro e Lazzari (2013, p.92):

o Princípio da Distributividade, inserido na ordem social é de ser interpretado em seu sentido de distribuição de renda e bem-estar social, ou seja, pela concessão de benefícios e serviços visa-se o bem-estar e a justiça social.

O Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios se equipara ao da intangibilidade dos salários dos empregados ou dos vencimentos de servidores públicos. Nesse caso, uma vez concedido um benefício pela Previdência Social não pode ter seu valor nominal reduzido, nem ser alvo de arresto, sequestro ou penhora ou, ainda, sofrer qualquer tipo de desconto, salvo se determinado por lei ou pela via judicial.

A Equidade na Forma de Participação no custeio segundo Castro e Lazzari (2013, p.92) “trata-se de norma principiológica em sua essência, visto que a participação equitativa de trabalhadores, empregadores e Poder Público no custeio da seguridade social é meta, objetivo e não regra concreta”. Com base neste princípio, visa-se à garantia de proteção social aos hipossuficientes, sendo exigida contribuição equivalente ao seu poder aquisitivo, enquanto a contribuição empresarial tende a ter maior importância em valores, com a adoção do princípio da progressividade, de Direito Tributário.

O constituinte brasileiro estabeleceu a possibilidade de que a receita Seguridade Social possa ser arrecadada a partir de várias fontes pagadoras, não ficando adstrita somente aos trabalhadores, aos empregadores e ao Poder Público, o que se traduz no Princípio da Diversidade da Base de Funcionamento.

O Princípio do caráter Democrático e Descentralizado da Administração, Mediante gestão Quadripartite, com Participação dos Trabalhadores, dos Empregadores, dos Aposentados e do Governo nos Órgãos Colegiados, significa que a gestão de todos os recursos, serviços e ações da Seguridade Social, em todas as esferas de poder, deve ser realizada mediante discussão com toda a sociedade.

Apresentados os princípios constitucionais explícitos que regem a Seguridade Social, é necessário que se analise um princípio constitucional implícito sobre o qual se pauta toda a estrutura do sistema, qual seja o Princípio da Solidariedade.

Na lição de Fortes e Paulsen (2005, p.30),

tal princípio é postulado fundamental do Direito de Seguridade Social, encontrando abrigo na Constituição Federal na medida em que esta funda um Regime no qual, salvo no campo da Previdência Social, as prestações independem de quaisquer contribuições, significando, assim, existir uma solidariedade entre as gerações e entre as camadas sociais: de um lado, as gerações em atividade no mercado de trabalho sustentam os benefícios das gerações na inatividade e, de outro, as camadas sociais com mais capacidade contributiva sustentam um regime no qual existem serviços e benefícios deferidos àqueles que não têm nenhuma condição de contribuir em prol do sistema.

É com fundamento nesse princípio que o sistema de Seguridade Social se estabelece como um mecanismo de solidariedade social, onde todos contribuem, ainda de que modo obrigatório, para que alguns possam ser beneficiados.

Portanto, ocorre, com base no Princípio da Solidariedade, um verdadeiro processo redistributivo de renda e de operação de justiça social, conforme determina a Constituição em seu artigo 193. (FORTES; PAULSEN, 2005)

2.3 O Sistema de Financiamento da Seguridade Social no Brasil

A Constituição Federal dispõe em seu artigo 165, § 5, inciso III, que o Poder Executivo estabelecerá a lei orçamentária anual, que compreenderá o orçamento da seguridade social. Esse orçamento deverá abranger todas as entidades e órgãos vinculados a ela, bem como os fundos e fundações mantidas pelo Poder Público.

Outrossim, a Constituição Federal estabelece que a receita da Seguridade Social conste de orçamento próprio. Com isso, o legislador pretendeu evitar que houvesse derramamento de recursos da Seguridade para despesas públicas que não as pertencentes a sua área de atuação. (PAULSEN, 2007)

Ainda, o artigo 195, §§ 1º e 2º da Constituição Federal dispõe que a Seguridade Social deverá ser financiada pela sociedade mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo que a receita dos mesmos não será integrada ao orçamento da União. Além disso, estabelece que o orçamento da Seguridade Social será elaborado pelos órgãos responsáveis pela Saúde, Previdência Social e Assistência Social objetivando as prioridades e metas estabelecidas na lei orçamentária.

Além dessas fontes de custeio a Constituição Federal permite a criação de outras fontes, mediante lei complementar, sejam para financiar novos benefícios e serviços, ou para manter os já existentes, sendo vedado ao legislador criar, estender benefícios, serviços, ou mesmo majorar seu valor, sem que, ao menos

simultaneamente, institua fontes de custeio capaz de atender as despesas daí decorrentes.(CASTRO; LAZZARI, 2013)

O financiamento direto ocorre por intermédio do pagamento, pelas pessoas físicas e jurídicas, das contribuições estabelecidas em lei para o custeio da previdência. Já o financiamento indireto é feito a partir dos recursos orçamentários dos entes políticos oriundos dos impostos.

São quatro os princípios constitucionais que norteiam custeio da Seguridade Social.

O Princípio do Orçamento Diferenciado estabelece que a receita da seguridade social conta com orçamento próprio, independente daquele previsto para a União Federal. Esse princípio veio alcançar a vontade do legislador de impedir que houvesse destinação de recursos da Seguridade para as despesas públicas diversas das áreas de atuação desta. (LAZZARI; CASTRO, 2013)

O Princípio da Precedência da Fonte de Custeio é aquele previsto no parágrafo 5º do artigo 195 da Constituição Federal, segundo o qual não pode ser criado benefício ou serviço, nem majorado ou estendido a categorias de segurados, sem que haja correspondente fonte de custeio. Este princípio de forma conjunta com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, funciona de modo a exigir do legislador a conceituação lógica de que não se pode gastar mais do que se arrecada. (LAZZARI;CASTRO, 2013)

O Princípio da Compulsoriedade da Contribuição advém da necessidade que a sociedade participe do financiamento da seguridade social por intermédio das contribuições sociais instituídas pelo Poder Público. O regime de solidariedade social é garantido pela cobrança compulsória das contribuições sociais, cobradas dos segurados e não segurados do Regime Geral de Previdência Social, bem como das pessoas jurídicas.

Ninguém pode escusar-se de recolher contribuição social caso a lei estabeleça como fato gerador alguma situação em que incorra. Sendo assim, diante da compulsoriedade todo aquele que exerça atividade remunerada é enquadrado como segurado obrigatório e tem o dever de verter contribuições à Previdência Social.

Por fim, segundo o Princípio da Anterioridade Tributária em Matéria de Contribuições Sociais, do mesmo modo que os tributos em geral, as contribuições sociais quando criadas ou majoradas, só podem ser exigidas após um prazo de *vacatio legis*.

O modelo de financiamento da Seguridade Social no Brasil se baseia no sistema contributivo, não obstante tenha o Poder Público participação no orçamento da seguridade, mediante a entrega de recursos provenientes do orçamento da União, dos Estados e Municípios.

Como já mencionado, a Seguridade Social do Brasil é baseada no Princípio da Solidariedade e partindo desta ideia o financiamento da seguridade também tem um caráter solidário. Nesse sentido, todos que compõem a sociedade devem colaborar para a cobertura dos riscos provenientes da perda ou redução da capacidade de trabalho ou dos meios de subsistência.

Por ser uma relação jurídica estatutária, a relação de custeio é compulsória aqueles que a lei impõe, não sendo facultado ao contribuinte optar por cumprir ou não a obrigação de prestar a sua contribuição social. Isto posto, podem os contribuintes, quando muito, nos casos em que a lei permite, estar isentos ou optar por contribuir com mais ou com menos, mantendo-se ainda obrigação.

Desse modo, o Estado impõe de forma coercitiva a obrigação de que as pessoas consideradas contribuintes do sistema de seguridade vertam suas contribuições, conforme as regras para tanto estabelecidas. Todavia, em contra partida a isto, é obrigado a dar ou fazer aos segurados e a seus dependentes, desde que preenchidos os requisitos legais para a obtenção do direito, o que requeiram. (PAULSEN, 2007)

Nesse diapasão, a estabilidade da Previdência Social tanto reclama a uma regularidade contributiva de toda a sociedade, respeitada a capacidade econômica de cada indivíduo. Como também depende de sua utilização racional, em face de justas necessidades, contemplados os riscos e contingências socialmente relevantes.

A obrigação previdenciária de custeio é a decorrente de relação jurídica de vínculo entre o INSS e o contribuinte, bem como entre o INSS e o indivíduo responsável pelo cumprimento da obrigação prevista em lei, relativas ao pagamento de

contribuições previdenciárias, ou das penalidades pecuniárias decorrentes do descumprimento dessas obrigações. (PAULSEN, 2007). Essa obrigação de custeio tem natureza tributária, decorrendo da existência de normas legais previamente estabelecidas, denominadas fato gerador.

Os segurados do regime são as pessoas que tem obrigação de contribuir porque desta decorre sua condição de beneficiário do sistema. A sua participação obrigatória se impõe para que possam utilizar dos benefícios e serviços previstos em lei, sendo fundamental a comprovação das contribuições para esta finalidade.

A lei determina, ainda, a outras pessoas a obrigação de contribuir, sem que tenham qualquer contraprestação pelo fato de verterem recursos para o sistema. Esta obrigação se fundamenta na ideia de solidariedade que dispõe a Previdência Social, com base na Teoria do Risco Social, segundo o qual toda a sociedade deve suportar o encargo de prover a subsistência dos incapacitados para o trabalho. É o que ocorre com as empresas, ao contribuírem sobre a folha de pagamento de seus trabalhadores, bem como sobre o faturamento e o lucro. (PAULSEN, 2007)

2.DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

2.1 Os Direitos Previdenciários como Direitos Fundamentais

Os direitos fundamentais são frutos de uma construção histórica decorrente do contexto político e social vivido pelo homem ao longo do tempo, de modo que, em que pese a existência de diversos conceitos referentes ao tema, não é possível a delimitação, de forma absoluta, de um conceito único de direito fundamental. Segundo José Afonso da Silva (2002, p. 1798) os Direitos Fundamentais “constituem valores supremos, primordiais à sustentação de um Estado Democrático, em razão de que, concretizam a proteção dos valores considerados como fundamentais por determinada cultura”.

Desse modo, os Direitos Fundamentais, enquanto considerados como conjunto de direitos e garantias às condições mínimas da vida e desenvolvimento da personalidade humana e que tem por finalidade o respeito à dignidade e a proteção do indivíduo, são direitos naturais de todos os indivíduos. Em sendo assim, é papel do Estado garantir sua efetividade, bem como sua proteção e promoção.

A doutrina clássica sustenta uma tríplice classificação dos direitos fundamentais. Os direitos fundamentais de primeira dimensão são aqueles ligados ao valor liberdade, quais sejam os direitos civis e políticos. Estes direitos são individuais e definidos com de caráter negativo, pois exigem uma abstenção por parte do Estado.

Ligados ao valor igualdade, os direitos fundamentais de segunda dimensão são os direitos sociais, econômicos e culturais. Estes direitos são de titularidade coletiva e de caráter positivo, pois exigem uma atuação ou, ainda, uma prestação por parte do Estado.

Já, os direitos fundamentais de terceira geração, são transindividuais, isto é, destinados à proteção do gênero humano. Ligados ao valor fraternidade ou solidariedade, os direitos de terceira geração são os relacionados ao desenvolvimento

ou progresso, ao meio ambiente, à autodeterminação dos povos, bem como ao direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e ao direito de comunicação.

No que pertine ao presente trabalho, os direitos de segunda geração, nascidos no modelo Estado de Bem-Estar Social, foram amadurecendo ao longo do tempo e ganhando espaço nos diversos ordenamentos jurídicos, constituindo-se atualmente como uma das principais formas de concretização dos direitos fundamentais. Partindo-se da ideia de que o Estado não pode ficar inerte diante dos problemas decorrentes das desigualdades sociais causadas pela conjuntura econômica e social, os direitos sociais são considerados Direitos Fundamentais pela nossa Constituição.

José Afonso da Silva (2002, p.68) define os direitos sociais como:

dimensão dos direitos fundamentais do homem, prestações positivas, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida dos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se conacionam com o direito de igualdade. Valem como pressuposto do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Ainda, Ferreira Filho refere que (2006, p.49-50):

como as liberdades públicas, os direitos sociais são direitos subjetivos. Entretanto, não são meros poderes de agir – como é típico das liberdades públicas de modo geral – mas sim poderes de exigir. São direitos de crédito.

Os Direitos Sociais se legitimam em função da construção de um mínimo de condições existenciais do ser humano, isto é, condições mínimas de vida digna, pois o respeito à dignidade não pode ser visto somente como um dever de abstenção do Estado na invasão do espaço individual de autonomia. Também, cabe à organização estatal criar mecanismos de proteção do homem para que este não seja tratado como mero instrumento econômico ou político pelos órgãos do poder público ou por seus semelhantes.

A respeito disso, artigo 6º da Constituição Federal de 1988 dispõe que:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a

proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.(BRASIL, 1988)

Em que pese a Previdência Social esteja elencada como Direito Social na Constituição Federal e tal previsão tenha sido inserida no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais, doutrinariamente muito se discute sobre o seu enquadramento como Direito Fundamental. Porém, não obstante as contradições doutrinárias, para Fábio Zambitte Ibrahim, admitir a Previdência Social como direito fundamental é uma necessidade. Isso porque, na visão do doutrinador o seguro social é meio imprescindível e eficaz de garantia da vida digna. (IBRAHIM, 2010)

A dignidade existe não somente para os que atendem aos requisitos de sociabilidade impostos pela maioria, mas é direito de todo aquele que possa ser qualificado como ser humano. Desse modo, uma efetiva guarida a ela impõe a aceitação dos encargos daí derivados, como a necessidade de amparo aos necessitados e a todos aqueles que estão a sucumbir aos revezes da vida. Exige, portanto, do corpo social os meios necessários à manutenção de um padrão mínimo existencial.

Nesse sentido é a lição de Fábio Zambitte Ibrahim¹, que segue:

um sistema previdenciário eficaz, em conjunto com outras ações sociais, não deve limitar-se à garantia do mínimo vital, mas atender aos riscos sociais crescentes em uma sociedade pós-moderna, com a garantia de uma remuneração compatível e inclusão social efetiva. O sistema previdenciário, repita-se, não busca tão somente a manutenção de um mínimo de sobrevivência, mas algum valor que permita ao segurado uma vida digna.

2.2 Conceito e Caracterização da Previdência Social brasileira

Conforme o exposto, a Previdência Social é um direito fundamental dos trabalhadores brasileiros. Trata-se de um sistema de proteção social instituído para proporcionar aos destinatários de sua tutela a superação de algum estado de

¹Disponível em: <http://www.impetus.com.br/noticia/92/a-previdencia-social-como-direito-fundamental>> Acesso em: 10 de agosto de 2014.

necessidade gerado por riscos pessoais e contingências sociais, como por exemplo, a invalidez, a idade avançada e a morte.

Nas palavras de Castro e Lazzari (2013, p. 27), a Previdência Social é:

o ramo da atuação estatal que visa à proteção de todo o indivíduo ocupado numa atividade laborativa remunerada, para proteção dos riscos decorrentes da perda ou redução, permanente ou temporária, das condições de obter seu próprio sustento. Eis a razão pela qual se dá o nome de seguro social ao vínculo estabelecido entre o segurado da Previdência e o ente segurador estatal.

O artigo 3º da Lei Orgânica da Seguridade Social expõe que:

Art. 3º A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente (BRASIL,1991)

Já artigo 201 da Constituição Federal dispõe que:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (BRASIL, 1988)

Caldada nas premissas do solidarismo social e do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, a Previdência Social possui caráter contributivo e filiação obrigatória, sendo financiada direta e indiretamente por toda a sociedade sob a perspectiva de um adequado equilíbrio financeiro e atuarial.

Nesse sentido é a definição do instituto nas palavras de Fábio Zambitte Ibrahim (2013, p. 7):

na concepção atualmente dominante, pode-se vislumbrar a previdência social como um seguro sui generis, pois impõe, em regra, a filiação

compulsória, além de possuir natureza coletiva e contributiva, equilibrada do ponto de vista financeiro e atuarial, amparando seus beneficiários contra as necessidades sociais mediante a repartição dos riscos no grupo de segurados, em uma sistemática de solidariedade forçada.

A Previdência Social tem por pressuposto a justa distribuição dos encargos em face do Princípio da Equidade na Participação do Custeio e propósito de adequada distribuição da proteção social através de prestações previdenciárias, orientada pelos princípios da universalidade, da cobertura e do atendimento, da distributividade e da seletividade, conforme já explanado.

Diversamente do que acontece com a Assistência Social e a Saúde, sistemas universalistas, no sentido de que o acesso aos seus serviços não demanda filiação prévia ou sequer contribuição. A Previdência Social, por sua vez, é sistema protetivo de caráter contributivo, portanto abarcando um contingente mais restrito de beneficiários.

A previdência brasileira comporta dois regimes básicos, quais sejam o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência de Servidores Públicos. Ademais, em paralelo aos regimes básicos esta o regime complementar privado de ingresso voluntário com o escopo de ampliar rendimentos quando da aposentação.

2.3 Fundamentos da Previdência Social brasileira

A Previdência Social está calcada em uma série de fundamentos como a intervenção do Estado, a dignidade da pessoa humana, a solidariedade social, a compulsoriedade de filiação, a proteção aos previdentes, a redistribuição de renda, o risco social e a segurança social.

Via de regra, as relações de trabalho estabelecem cláusulas para perdurarem enquanto o trabalhador as puder executar. Assim sendo, a ausência de previsão para as hipóteses de impossibilidade de execução dos serviços pelo operário, em face sua incapacidade laborativa, gera a este a possibilidade, sempre presente, de vir a ser colocado à margem da sociedade, como um ser não útil, e, por esta razão, ignorado

pelos detentores dos meios de produção, sem direito de qualquer retribuição por parte daquele que empregava a sua mão de obra. (CASTRO; LAZZARI, 2013)

Diante dessas situações se justifica o intervencionismo estatal em matéria de proteção previdenciária, a fim de que o Estado possa atuar frente as falhas do mercado garantindo um tratamento isonômico aos trabalhadores através de um acesso universal aos benefícios da Previdência Social, o que não ocorreria por um regime de previdência puramente privada.

Assumindo como finalidade da Previdência Social a proteção à dignidade da pessoa a solidariedade social assume o lugar de princípio fundamental de Direito Previdenciário “caracterizando-se pela cotização coletiva em prol daqueles que, num futuro incerto, ou mesmo no presente, necessitem de prestações retiradas desse fundo comum.” (CASTRO; LAZZARI, 2013, p.22)

É fato que no Brasil onde o nível salarial da população economicamente ativa é baixo, via de regra, o trabalhador necessita utilizar todos os seus ganhos com sua subsistência e de seus dependentes, não havendo excedentes para serem economizados. Nesse diapasão, a compulsoriedade de filiação ao Regime Geral de Previdência Social se dá pelo fato de que nem sempre o trabalhador está em condições de destinar parte de seus rendimentos para eventual necessidade futura, decorrente de incapacidade laboral.

Para Castro e Lazzari se estaria quebrando o ideal de solidariedade social se cada trabalhador pudesse a seu bel prazer escolher se contribuiria ou não para o fundo previdenciário (2013). Desse modo, a compulsoriedade de vinculação jurídica do trabalhador à Previdência Social independe de manifestação do indivíduo, para tanto, basta que ele inicie o exercício atividade laborativa remunerada e sua filiação ocorrerá automaticamente.

Com o ideal de solidariedade a Previdência Social cria para todos indivíduos economicamente ativos uma proteção a sua renda, pois se apenas aos mais previdentes resolvessem contribuir para o seguro social, quando os demais necessitassem da tutela estatal previdenciária causariam um ônus ainda maior aos trabalhadores previdentes. (CASTRO; LAZZARI, 2013)

A Previdência Social, ainda se fundamenta num ideal de redistribuição de renda, com escopo na redução das desigualdades sociais e econômicas, de modo que exige maiores contribuições das camadas sociais mais favorecidas e concede benefícios aos indivíduos de mais baixa renda.

Fundamento da Previdência Social é também o risco social. Hoje predomina na determinação da responsabilidade pelos infortúnios causadores da perda permanente ou temporária da capacidade laboral a Teoria do Risco Social, a qual dispõe que é da sociedade a responsabilidade pelos indivíduos que em função de seu labor tenham restado inabilitados para prover sua subsistência ou de seus familiares. (CASTRO;LAZZARI, 2013)

Por fim, a Previdência Social ainda se fundamenta no ideal de segurança social uma vez que o Estado na função primordial prevista no artigo 3º, inciso IV da Constituição Federal de promoção do bem estar social de todos deve zelar pela segurança de cada indivíduo. Em se tratando de Previdência Social essa segurança se viabiliza por intermédio de um modelo de seguro social que garante a proteção do segurado diante dos riscos decorrentes da perda ou redução de subsistência por meio de seu trabalho.

2.4 Princípios Constitucionais norteadores da Previdência Social

O texto da Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo os princípios norteadores das relações previdenciárias.

Da leitura do *caput* do artigo 201 do texto constitucional é extraído o Princípio da Filiação Obrigatória, segundo o qual “todo o trabalhador que se enquadre na condição de segurado é considerado pelo regime geral como tal, desde que não esteja amparado por outro regime próprio” (CASTRO; LAZZARI, p. 97, 2013).

O princípio da filiação obrigatória não se confunde com o Princípio da Compulsoriedade da Contribuição, posto que, pelo segundo se exige a participação, incluindo as pessoas jurídicas, no financiamento da Seguridade Social, enquanto a

filiação só atinge a população economicamente ativa, mais precisamente, àqueles que exercem atividade laboral vinculada ao Regime Geral de Previdência Social.

O Princípio do Caráter Contributivo é estabelecido constitucionalmente quando a Lei Maior prevê, em seus artigos 40 e 201, que a Previdência Social, em qualquer dos seus regimes terá caráter contributivo, isto é, será custeada por contribuições sociais. É importante destacar, que o caráter contributivo não se confunde com a filiação ao sistema, pois essa segunda pressupõe o exercício de atividade laboral remunerada, a qual inclui o agente no campo de proteção previdenciária.

A Emenda Constitucional 20/98 trouxe para o texto constitucional o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, segundo o qual, o poder Público, tem o dever de atentar sempre para a relação entre custeio e o pagamento dos benefícios, na execução das políticas previdenciárias. (CASTRO;LAZZARI, 2013).

O Princípio da Garantia do Benefício Mínimo é extraído §2º do artigo 201 da Constituição Federal, no qual resta estabelecida a garantia de renda mensal não inferior ao salário mínimo, no que respeita aos benefícios substitutivos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho.

O Princípio da Correção Monetária dos Salários de Contribuição, extraído do §3º do artigo 201 da Constituição Federal, determina que os salários de contribuição considerados nos cálculos dos benefícios sejam corrigidos monetariamente. Para Castro e Lazzari este é um princípio salutar, pois com base nele, ao fixar o cálculo de qualquer benefício previdenciário que leve em conta a média de salários de contribuição, o legislador é obrigado a adotar uma fórmula que corrija nominalmente o valor da base de cálculo da contribuição vertida, a fim de evitar distorções no valor do benefício pago. (2013)

O Princípio da Preservação do Valor Real dos Benefícios, retirado do §4º do artigo 201 da Constituição Federal, o qual assegura o reajustamento dos benefícios previdenciários para preservar-lhes seu valor real. Esse preceito supera a noção de irredutibilidade salarial, pois tem a intenção resguardar o poder de compra do benefício, bem como de proteger o benefício de eventual deterioração. (CASTRO; LAZZARI, 2013)

Também §4º do artigo 201 da Carta Magna se pode retirar o Princípio da Facultatividade a Previdência Complementar, segundo o qual, não obstante a compulsoriedade e universalidade do regime previdenciário estatal, é admitida a participação, de modo complementar, da iniciativa privada na atividade securitária. Neste caso, compete ao Estado, através do poder de polícia, tão-somente a função de fiscalizar a atividade das instituições de previdência privada.

Por fim, o Princípio da Indisponibilidade dos Direitos dos Beneficiários, se deve a natureza alimentar dos benefícios previdenciários. Desse modo, não cabe renúncia quanto aos direitos previdenciários dos beneficiários, preservando-se, o direito adquirido daquele que implementou as condições legalmente estabelecidas para a obtenção de um benefício.

2.5 Da Teoria do Risco Social

Os benefícios previdenciários podem ser classificados segundo cobertura oferecida, isto é, alguns são programáveis ou previsíveis, situação em que é possível determinar quando acontecerá para cada indivíduo e quais as despesas globais a cada exercício. Ou, ainda, podem ser não programáveis ou imprevisíveis, são aqueles benefícios cuja contingência não se sabe quando vai se realizar, podendo ser feitas tão somente estimativas para tanto. (MARTINEZ, 2001)

Exemplo do primeiro é a aposentadoria por tempo de contribuição. Já do segundo são os benefícios por incapacidade ou a pensão por morte.

A Previdência Social é tradicionalmente definida como um seguro *sui generis*, pois é de filiação compulsória para os regimes básicos (RGPS e RPPS), além de coletivo, contributivo e de organização estatal amparando seus benefícios contra os chamados *riscos sociais*.(IBRAHIM,p.27, 2013)

Nesse sentido, o artigo 201 da Constituição Federal determina a organização da Previdência Social sob a forma de regime geral, consubstanciada em ações que visem à proteção do indivíduo em situações de risco social.

Esses riscos sociais são definidos por Ibrahim (2013, p.28) como:

as adversidades da vida a que qualquer pessoa está submetida, como risco de doença ou acidente, tanto quanto eventos previsíveis como a idade avançada – como impedimento para o segurado providenciar sua própria manutenção.

Sobre o tema, Castro e Lazzari (2011, p. 581) sustentam que:

o risco da atividade profissional deve ser suportado por toda a sociedade, em virtude de que toda ela tira proveito da produção, devendo arcar então com os riscos; incluídas as prestações por acidente no campo da Previdência Social, e sendo esta regida pelo ideal de solidariedade, a proteção social passa a ser responsabilidade de todos.

Em sendo assim, o amparo das necessidades decorre de uma obrigação de natureza objetiva, de sorte que, independentemente dos fatores causais determinantes do fato gerador, as prestações previdenciárias sempre são devidas na medida da satisfação de seus requisitos.

2.6 Do Instituto Nacional do Seguro Social

Conforme lição de Celso Antônio Bandeira de Mello “sinteticamente, mas com precisão, as autarquias podem ser definidas como “pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa”. (2010, p.160)

É nesse conceito que se enquadra o Instituto Nacional do Seguro Social, tratando-se de uma Autarquia do Governo Federal vinculada ao Ministério da Previdência Social. Trata-se do órgão executor da Previdência Social no Brasil.

A criação do Instituto Nacional do Seguro Social foi autorizada pela Lei 8.029/90, a partir da fusão do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social - IAPAS, com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS.

O artigo art. 1º do Regimento Interno do Instituto Nacional do Seguro Social prevê que este é autarquia federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, cuja finalidade é²:

² Disponível em: <<http://www.ieprev.com.br/legislacao/7151/regimento-interno-do-inss>> Acesso em: 12 de julho de 2014

I - promover a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições sociais destinadas ao financiamento da Previdência Social, na forma da legislação em vigor; e

II - promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

3. DO DIREITO DE REGRESSO

3.1 O Direito ao Regresso no Cenário Jurídico Nacional

É regra geral no direito civil brasileiro que o causador de um dano a outra pessoa tem a obrigação de repará-lo por meio de indenização. Se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação. Mas quando o verdadeiro culpado pelo dano é alguém que não foi atingido na ação de indenização, contra ele cabe a chamada ação regressiva.

O código Civil de 2002 prevê várias situações nas quais reconhece expressamente o direito subjetivo de uma pessoa de propor “ação regressiva” para cobrar aquilo que pagou no cumprimento de obrigação cuja responsabilidade direta e principal é imputada a outra pessoa.

O direito a promover a ação regressiva está previsto no art. 934 do Código Civil, o qual dispõe que “aquele que ressarcir o dano causado por outrem pode reaver o que houver pago daquele por quem pagou, salvo se o causador do dano for descendente seu, absoluta ou relativamente incapaz.” (BRASIL, 2002)

A Constituição Federal também tratou do direito de regresso expressamente ao prever, no artigo 37 §6º, a possibilidade de ingresso das entidades públicas e particulares prestadoras de serviço público com ação de regresso contra o causador do dano direto, à Administração Pública. *In verbis*:

Art.37.

(...)

§6 - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988)

Para o êxito dessa ação são exigidos dois requisitos, quais sejam, que administração tenha sido condenada a indenizar a vítima do dano sofrido e que se comprove a culpa do funcionário no evento danoso. (MEIRELLES, 2008)

Em suma, pode-se dizer que a ação de regresso constitui o instrumento jurídico posto à disposição daquele que arcou com o prejuízo ocasionado a determinado indivíduo, a fim de reaver os gastos suportados contra quem foi efetivamente o causador do dano.

Nesse sentido, é a lição de Silvio Venosa (p. 105, 2005):

O terceiro que suporta indenização pode voltar-se contra o causador do dano para receber o que pagou. Busca-se restabelecer o equilíbrio patrimonial. Sabemos que na prática nem sempre esse ressarcimento é possível, mormente por ausência de patrimônio ou condições financeiras do ofensor. Trata-se, porém, de direito inafastável do que indenizou.

Em sendo assim, a partir das lições acima expostas, fácil auferir que as ações regressivas, na órbita civilista, encontram manifesto e extenso respaldo jurídico. Todavia, a partir agora de será a analisada a plausibilidade destas ações na seara previdenciária.

3.2 As Ações Regressivas Acidentárias

As ações regressivas acidentárias constituem-se num instituto jurídico que oportuniza ao Instituto Nacional de Seguro Social, o direito de acionar regressiva e judicialmente as empresas que vitimaram trabalhadores em acidentes de trabalho, os quais decorreram de negligência dos empregadores no cumprimento das obrigações relativas à segurança e medicina do trabalho.

Outrossim, este regresso só é possível nos casos em que tais infortúnios desencadeiem algum tipo de benefício acidentário custeado pela Previdência Social, possibilitando a esta, a recuperação dos valores despendidos até a procedência da ação regressiva.

Conforme lição de Fernando Maciel (p.15, 2013),

com efeito, ocorrido um acidente de trabalho por culpa dos empregadores, culpabilidade representada pelo descumprimento de alguma norma protetiva da saúde e segurança dos trabalhadores, bem como sobrevivendo a implementação de alguma prestação social por parte

do INSS, essa autarquia poderá voltar-se regressivamente contra o verdadeiro causador do dano, cobrando-lhe a integralidade dos gastos suportados.

Consoante redação do artigo 19 da Lei 8.213/1991 acidente de trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de uma empresa ou pelo exercício do trabalho dos segurados previdenciários, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause morte, perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Conforme o artigo 20, inciso I e II, do mesmo diploma legal, é considerado também como acidente do trabalho a doença profissional, produzida ou desencadeada pelo exercício de trabalho peculiar a determinada atividade, e a doença do trabalho, adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente.

Da ocorrência de um acidente de trabalho nasce para o segurado empregado o direito à percepção de benefícios previdenciários. Nesse sentido, a Lei 8.213/91 prevê a possibilidade de concessão de benefícios previdenciários, os quais garantem cobertura permanente ou temporária em razão das consequências advindas do acidente de trabalho, a depender do caso, auxílio-doença acidentário, aposentadoria por invalidez acidentária, auxílio-acidente, ou ainda, de seus dependentes, no caso de morte, o direito à percepção de pensão por morte acidentária.

Ainda, decorre do acidente o direito à prestação de serviços como a reabilitação profissional e fornecimento de medicamentos, dentre outros, sem prejuízo das reparações civis e trabalhistas pelos danos causados.

Nestes casos, basta que haja existência de nexos causal entre o acidente ou a doença e a lesão ou morte, em caso positivo deverá a Previdência Social conceder o benefício acidentário, sem a necessidade de comprovação ou verificação de existência de dolo ou culpa do empregador. Será devido o benefício acidentário inclusive quando se tratar de culpa ou dolo de terceiros, ou até mesmo da própria vítima.

Isso ocorre, porque para a concessão de prestações previdenciárias a Previdência Social age de acordo com a Teoria do Risco, ou seja, a percepção dos benefícios independe de prova de culpa ou dolo de qualquer das partes. Isto é,

atendidos os requisitos legais é medida de direito a concessão do benefício previdenciário correspondente.

Concorrendo o empregador em culpa ou dolo para a consecução do acidente de trabalho, se está diante de um ato ilícito. Surge, portanto, o dever de indenizar a vítima, diretamente, pelos danos causados, com base na responsabilidade civil dos artigos 186 e 187 do Código Civil.

Além disso, todo aquele que causa dano, decorrente de ato ilícito, fica obrigado a sua reparação, conforme disposto no artigo 927 do Código Civil, inclusive com aplicação do instituto da solidariedade, previsto nos artigos 932 inciso III e 942, parágrafo único do Código Civil, bem como a responder em ação regressiva diante daquele que arcou com dano causado por outrem, consoante artigo 934 do mesmo diploma legal.

Ademais a legislação pátria prevê o pagamento pelas empresas do Seguro de Acidente de Trabalho. Essa é uma contribuição com natureza de tributo que as empresas pagam para custear benefícios do INSS oriundos de acidente de trabalho ou doença ocupacional,

O Seguro de Acidente de Trabalho é definido por Ivani Bramante (2011, p. 46) como:

uma contribuição social obrigatória, de natureza de seguro destinada ao custeio, entre outros, dos benefícios que geram incapacidade laborativa, fixada em critérios diferenciados das alíquotas, a serem aplicadas dependendo do grau de risco, pré-concebido, da atividade econômica principal explorada pela empresa.

Essa contribuição destinada ao custeio dos eventos decorrentes do acidente de trabalho é prevista na Lei de Custeio da Seguridade Social e teve seu nome alterado para Riscos Ambientais do Trabalho (RAT), pela Lei n. 9.528/1997.

O pagamento do RAT incide sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título aos segurados empregados e trabalhadores avulsos. É proporcional ao risco de acidente de trabalho que a empresa produz.

Para além da responsabilidade no pagamento das contribuições do RAT e das eventuais indenizações supra referidas, a empresa pode ter mais uma responsabilidade

vinculada ao acidente de trabalho. Trata-se da ação regressiva proposta pelo Instituto Nacional do Seguro Social, a qual visa o ressarcimento do erário com os gastos despendidos com benefícios previdenciários acidentários, quando verificado que a empresa agiu com negligência quanto às normas de padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva.

Nesse sentido, o enunciado do artigo 120 da Lei 8.213/91 dispõe que:

Art. 120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis. (BRASIL, 1991)

Na mesma senda, o Decreto nº 3.048/1999 que regulamenta a Previdência Social prevê que:

Art. 338. A empresa é responsável pela adoção e uso de medidas coletivas e individuais de proteção à segurança e saúde do trabalhador sujeito aos riscos ocupacionais por ela gerados.

§ 1º É dever da empresa prestar informações pormenorizadas sobre os riscos da operação a executar e do produto a manipular

Art.341. Nos casos de negligência quanto às normas de segurança e saúde do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva, a previdência social proporá ação regressiva contra os responsáveis.

Art.342.O pagamento pela Previdência Social, das prestações decorrentes do acidente, a que se refere o artigo 366 (mortes/acidentes), não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de terceiros.

Art. 343. Constitui contravenção penal, punível com multa, deixar a empresa de cumprir as normas de segurança e saúde do trabalho. (BRASIL,1999)

Nesse caso, se está diante de normas jurídicas que expressamente atribuem à administração previdenciária, o direito de acionar regressiva e judicialmente às empregadoras de trabalhadores que foram vitimados em acidentes de trabalho, os quais decorreram de negligência dos empregadores no cumprimento das obrigações relativas à segurança e medicina do trabalho.

Dessa forma, evidenciado o dano causado ao segurado, por ato culposo do empregador, nasce o dever do órgão previdenciário em ajuizar ação regressiva para recompor os cofres públicos do prejuízo decorrente dos valores despendidos para pagamento dos benefícios previdenciários.

No tocante aos objetivos visados pela ação regressiva acidentária, destaca-se, como já dito, a busca pelo ressarcimento ao erário. Alguns doutrinadores, outrossim, apontam outras funções alcançadas pela ação regressiva acidentária, quais sejam, a função preventiva, punitiva e pedagógica.

Consoante lição da Doutora Ivani Bramante (p.18/19, 2011) a ação regressiva acidentária possui função mista, qual seja:

o primeiro desiderato da ação regressiva acidentária, certamente mais importante, é a função preventiva, no sentido de harmonizar a dignidade da pessoa humana e o primado do valor social do trabalho com a livre iniciativa, o direito de propriedade dos meios de produção e a função social da empresa (arts. 1º, III e IV, 170, da CF). O segundo intento é o função-sanção pelo descumprimento das normas de medicina, higiene e segurança do trabalho. A terceira é a função-incentivo-pedagógica para as empresas levarem a sério o dever de cuidar da redução de riscos inerentes ao trabalho, sob pena de arcar, no caso de infortúnio, com as despesas dele advindas. A quarta a função-recomposição é a recompor o fundo social formado pela arrecadação das contribuições sociais.

É necessário destacar que existem sérios debates doutrinários a respeito da constitucionalidade do artigo 120 da Lei 8.213/91, que trata das ações regressivas previdenciárias.

O artigo 7º, XXVIII da Constituição prevê como direito dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, o seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que está obrigado quando incorrer em dolo ou culpa. A partir disto, há quem sustente que este é um preceito fundamental dirigido com exclusividade aos trabalhadores, não servindo de fundamento ao direito de regresso exercido pelo INSS através da ação regressiva acidentária.

Ocorre que, consoante lição de Ivani Bramante (2011, p. 2014), que segue:

A obrigação de reduzir os riscos ambientais do trabalho é do “empregador”, e a salvaguarda da saúde e integridade do ser humano cabe a todos, sociedade e Estado. Logo, é missão constitucional do Estado buscar a reparação aos cofres públicos, como forma de sanção-coibição-prevenção de condutas lesivas futuras.

Ademais, em virtude da maior abertura e grau de abstração das normas constitucionais, no caso em apreço estamos diante do que a doutrina constitucionalista denomina de “espaço de conformação” reservado ao legislador ordinário.

Conforme lição de Fernando Maciel o artigo 120 da Lei 8.213/1991 não extrapola “o espaço de conformação” reservado ao legislador ordinário pelo artigo 7º, XXVIII da Constituição não havendo, conseqüentemente, qualquer óbice para que o direito ressarcitório em prol da Previdência Social seja instituído por norma infraconstitucional. (2013).

Argumenta-se, ainda, a respeito da suposta ocorrência de *bis in idem*, na medida em que as empresas já pagam a contribuição do RAT. Ocorre que, o procedimento adotado pela Autarquia, neste caso é legal e não configura *bis in idem*, uma vez que os valores recolhidos a título de RAT, previstos no inciso II, do artigo 22, da Lei 8.212/1991, tem a finalidade de cobertura acidentária com a álea normal, isto é, a cobertura é destinada aos fatos naturais da vida, não cobrindo o pagamento de benefícios aos acidentados, ante a comprovação da inobservância no cumprimento das normas de segurança no trabalho. (BRAMANTE, 2011)

Nas palavras da Doutora Ivani Bramante o simples pagamento de RAT o “não constitui um alvará ou salvo-conduto para que as empresas atuem com negligência e despreocupação com a segurança no trabalho e/ou deixem de cumprir as normas de segurança no trabalho.” (p. 47, 2011). Isso porque, trata-se de uma contribuição paga com o intuito de garantir o pagamento de benefício previdenciário ao trabalhador lesado pelo exercício de trabalho, mesmo que tenham sido respeitadas todas as normas de seguranças pertinentes.

Outra alegação de inconstitucionalidade da ação regressiva acidentária, diz respeito à inadequação do meio legislativo que a pelo qual foi criado o artigo 120 da Lei 8.213/1991.

O artigo 195, §4º, da CF/88, que prevê que fontes novas de custeio da Previdência Social devem ser criadas por meio de lei complementar. Dessa forma, por ter sua previsão legal firmada em lei ordinária, a ação regressiva seria inconstitucional. Todavia, tal alegação é rechaçada sob argumento de que a ação regressiva acidentária

não possui natureza tributária, trata-se, em verdade de relação de responsabilidade civil, que não objetiva expandir fonte de custeio da seguridade social, mas sim punir o responsável pelo cometimento de um ato ilícito que tenha causado prejuízo ao INSS.

A jurisprudência brasileira, depois de ferrenhas discussões, enfrentou a questão da constitucionalidade da pretensão ressarcitória acidentária através de Arguição de Inconstitucionalidade n. 1998.04.01.023654-8. Na qual, a corte do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu pela constitucionalidade da ação regressiva acidentária. A partir de então, referidas demandas vem sendo acolhidas pelo TRF4. *In verbis*:

CONSTITUCIONAL. ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE INCOMPATIBILIDADE ENTRE OS ARTS. 120 DA LEI Nº 8.213/91 E 7º, XXVIII, DA CF. Incorre a inconstitucionalidade do art. 120 da Lei nº 8.213/91 (Art. 120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.) em face da disposição constitucional do art. 7º, XXVIII, da CF (Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: XXXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;), pois que, cuidando-se de prestações de natureza diversa e a título próprio, inexistente incompatibilidade entre os ditos preceitos. Interpretação conforme a Constituição. Votos vencidos que acolhiam ante a verificação da dupla responsabilidade pelo mesmo fato. Argüição rejeitada, por maioria. (Porto Alegre, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. INAC: 23654 RS 1998.04.01.023654-8, Relator: Manoel Lauro Volkmer De Castilho, 2002)

3.2 As Ações Regressivas Previdenciárias Não Acidentárias

Assunto relativamente novo “aos olhos do direito brasileiro”, as ações regressivas acidentárias propostas pelo Instituto Nacional de Seguro Social contra terceiro causador de ato ilícito, produziram pouco debate doutrinário, possuindo maior discussão ainda no âmbito dos Tribunais Regionais Federais. Por isso, deste ponto em diante do trabalho se busca conhecer este instituto jurídico, sobre seus diversos aspectos, pautando-se na jurisprudência e doutrina sobre o tema.

As primeiras ações regressivas acidentárias em face de terceiro causador de ato ilícito foram ajuizadas em uma atuação conjunta entre as Procuradorias Regionais

Federais, as Procuradorias Federais nos Estados, as Procuradorias Seccionais Federais e Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS e a Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos, unidades da Procuradoria-Geral Federal, órgão da Advocacia Geral da União.³

Em 03 de novembro do ano 2011, foi ajuizada a primeira ação regressiva em casos de acidente de trânsito na Justiça Federal de Brasília. Ademais, segundo informações disponibilizadas pela Advocacia Geral da União em seu website o intuito da Previdência Social nestes casos é que os infratores que causarem acidentes por negligência, ao cometer infração gravíssima, devam enfrentar processo judicial para ressarcir os valores pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social a título de benefícios previdenciários às vítimas e seus familiares.⁴

Ainda, conforme informações retiradas da pagina virtual da Advocacia Geral da União, para viabilizar o ingresso de mais ações como estas, a Procuradoria Geral Federal do Instituto Nacional do Seguro Social está firmando acordo com a seguradora responsável pelo seguro obrigatório de automóveis (DPVAT), para ter acesso a dados sobre acidentes de trânsito em todo o país. Além do acesso a informações do DPVAT, o Instituto prevê parcerias com a Polícia Rodoviária Federal e os Ministérios Públicos dos estados, para que eles ofereçam denúncias de imprudência no trânsito com vítimas.⁵

Outrossim, conforme informações disponíveis na página virtual do Blog da Previdência Social, em 08 de março de 2013 foi promovido o ajuizamento de seis ações regressivas em razão de atos de violência doméstica e familiar contra a mulher.⁶ As ações foram ajuizadas em Brasília (DF), São Paulo (SP), Recife (PE), Itajaí (SC) e Caxias do Sul (RS).

³ Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/232528 > Acesso em: 12 de agosto de 2014

⁴ Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/170067 > Acesso em: 12 de agosto de 2014

⁵ Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/232528 > Acesso em: 12 de agosto de 2014.

⁶ Disponível em: < <http://blog.previdencia.gov.br/?p=6398> > Acesso em: 12 de agosto de 2014

Estas ações regressivas denominadas de “Maria da Penha” têm como objetivo cobrar dos condenados por crimes de violência doméstica os valores gastos pelo Instituto Nacional do Seguro Social com o pagamento de auxílio doença, aposentadoria por invalidez e pensão por morte, às vítimas ou seus familiares.

Segundo o Procurador-Geral Federal Substituto, Antônio Roberto Basso⁷:

por meio das ações, a Advocacia-Geral da União pretende contribuir não apenas para o ressarcimento das despesas arcadas pelo INSS mas, principalmente, para a redução dos números da violência contra a mulher no Brasil, visto que as condenações obtidas nessas ações servem de medida punitivo-pedagógica aos agressores.

Da mesma forma como vem ocorrendo nos casos de acidentes de trânsito, para possibilitar a apuração de mais situações em que seja possível o ingresso da ação regressiva “Maria da Penha”, o INSS visa firmar parcerias com os ministérios públicos estaduais, as delegacias especializadas em atendimento à mulher, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Direitos Humanos, além de Organizações Não- Governamentais (ONGs). Com isso a Autarquia espera receber informações sobre de casos de violência contra a mulher que tenham gerado pagamento de benefícios pelo INSS.⁸

Em um primeiro momento parece louvável o argumento sob o qual se debruça a Autarquia Previdenciária para o ajuizamento dessas ações regressivas. Todavia, é objeto do presente trabalho a partir de agora estudar a juridicidade de tal instituto. Isto é, fazer uma análise mais detida da plausibilidade das ações regressivas ajuizadas em face de terceiro causador de ato ilícito contra segurado da Previdência Social e que, em consequência deste, obteve o direito de perceber benefício previdenciário.

Em consonância ao pensamento do doutrinador José Antônio Savaris, pode-se dizer que desde há muito os direitos constitucionais são colocados como medianeiros entre o Estado e a Sociedade e no seio destes está firmado o Princípio da Legalidade, como exigência de que as obrigações impostas à comunidade decorram de auto disposição. (SAVARIS, 2013)

⁷ Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/232528> Acesso em: 05 de agosto de 2014

⁸ Disponível em: <<http://blog.previdencia.gov.br/?p=3536>> Acesso em: 12 de agosto de 2014

O artigo 5º, em seu inciso II, da Constituição Federal, traz o Princípio da Legalidade sob a ótica individual, dispondo que o Poder Público, para determinar o que se poderá e o que não se poderá fazer, deve elaborar leis. Já o artigo 37 da Carta Magna, traz o Princípio da Legalidade sob a ótica da Administração Pública, ao estabelecer que administrador público só poderá agir dentro daquilo que é previsto e autorizado por lei.

Diante disso, pode-se dizer que a principal diferença do Princípio da Legalidade para os particulares e para a Administração Pública, está no fato de que aqueles podem fazer tudo que a lei não proíba. Já, a Administração Pública, só pode fazer o que a lei determine ou autorize. Desta forma, para que a administração possa atuar não basta a inexistência de proibição legal, é necessária a existência de determinação ou autorização da atuação administrativa na lei.

Nesse sentido a lição de Hely Lopes Meirelles (2008, p. 89), que segue:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal.. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público “deve fazer assim”.

Ademais, consoante a lição do ilustre doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello o Princípio da Legalidade serve de qualificador, dá identidade própria a um Estado de Direito. Desse modo, é fundamental para a configuração do regime jurídico-administrativo, tendo em vista que o Direito Administrativo é fruto do Estado de Direito. (2011)

Conceituando o princípio em análise Hely Lopes Meirelles (2008, p. 89) define que:

A legalidade, como princípio da administração pública (CF, art.37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei às exigências do bem comum e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Em verdade trata-se, de modo simples, da submissão do Estado à lei. A administração Pública só pode atuar em conformidade com a lei, posto que, trata-se de

atividade sub-legal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares a lei (MELLO, 2011).

Partindo do princípio proclamado no artigo 1º da Constituição Federal de que todo o poder emana do povo e de que os governantes são meio de representação deste poder, a vontade da Administração Pública é aquela definida pela lei e dela deve decorrer. Ou seja, na relação administrativa, temos uma relação de submissão do Estado em relação à lei. Essa se constitui, portanto, em uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais, posto que, a lei os define e estabelece os limites de atuação do Estado que objetivem restringir o exercício dos particulares em prol da sociedade.

Ainda, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello “A função do ato administrativo só poderá ser a de agregar à lei nível de concreção; nunca lhe assistirá instaurar originariamente qualquer cerceio a direito de terceiros”. (2011, p.103)

Nesse sentido, não é viável que o Estado, na ausência amparo legal expresse, atue em invasão na esfera jurídico-patrimonial do particular. O sistema normativo incumbe-se de precisar as situações em que se conforma necessária a atuação do poder-dever da Administração Pública em buscar o ressarcimento da lesão sofrida por ação ou omissão de outrem.

A respeito disso, a própria Carta Magna traz expressamente o direito/dever da Administração Pública de regresso contra indivíduo causador de ato ilícito em que ela foi responsabilizada, por meio do §6º de seu artigo 37.

De modo idêntico, na seara previdenciária, conforme já exposto, a Lei 8.213/1991, em seu artigo 120, prevê poder/dever de regresso da Administração Pública nos casos de acidente de trabalho decorrentes de negligência do empregador.

Nas situações acima descritas há uma prévia sistematização antevista pelo ordenamento jurídico, sendo que Administração Pública age pautada pelos ditames da Legalidade, mais detidamente, nas palavras de José Antônio Savaris, age guiada pela “mão dupla do princípio da legalidade” (2013). Isto é, a cobrança de uma prestação, pelo sujeito ativo, nesse caso a Administração Pública, limita-se à existência de uma lei

que lhe adjudica o direito de exigí-la e impõe a correspondente obrigação ao sujeito passivo.

Ademais, explica a teoria mais apurada que, a ausência de lei que expressamente imponha ao particular o dever de ressarcir os valores desembolsados pela Administração Previdenciária não pode dar ensejo ao ressarcimento dos valores, posto que, ausente a bilateralidade atributiva (SAVARIS, 2013). Na lição de Miguel Reale “a bilateralidade atributiva é uma proporção intersubjetiva em função da qual os sujeitos de uma relação ficam autorizados a pretender, exigir, ou fazer, garantidamente, algo.” (2007, p.51)

Ainda na lição do doutrinador esse conceito se desdobra em três elementos:

a)sem relação que una duas ou mais pessoas não há Direito (bilateralidade em sentido social, como intersubjetividade);

b)para que haja Direito é indispensável que a relação entre os sujeitos seja objetiva, ou seja, insuscetível de ser reduzida, unilateralmente, a qualquer dos sujeitos da relação (bilateralidade em sentido axiológico - proporcionalidade de valores);

c)da proporção estabelecida deve resultar a atribuição garantida de uma pretensão ou ação, que podem se limitar aos sujeitos da relação ou estender-se a terceiros (atributividade). (2007, p.51)

Essa proporção, que é necessariamente objetiva, pode ser referida a uma norma contratual ou legal. Assim sendo, ou a obrigação é autônoma, derivando do elemento volitivo do sujeito, expresso em um contrato, ou é heterônoma, isto é, decorre de lei. (SAVARIS, 2013).

Portanto, a ausência de bilateralidade atributiva no caso das ações regressivas propostas pelo Instituto Nacional do Seguro Social em face de terceiro causador de ato ilícito torna juridicamente inexigível o ressarcimento dos valores desembolsados pela Previdência em favor dos segurados. (SAVARIS, 2013)

Sobre o tema, a Autarquia Previdenciária tem argumentado como suficiente para a legitimação da ação regressiva não acidentária, a norma geral de responsabilidade civil disposta no Código Civil. Inclusive, a respeito disso, já existem precedentes na jurisprudência pátria. *In verbis*:

PROCESSUAL CIVIL, CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. ASSASSINATO DE SEGURADA PELO EX-MARIDO. VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO AGENTE, QUE DEVERÁ RESSARCIR O INSS PELOS VALORES PAGOS A TÍTULO DE PENSÃO POR MORTE. CORREÇÃO MONETÁRIA. INCIDÊNCIA. 1. Cabe ao agente que praticou o ato ilícito que ocasionou a morte do segurado efetuar o ressarcimento das despesas com o pagamento do benefício previdenciário, ainda que não se trate de acidente de trabalho. Hipótese em que se responsabiliza o autor do homicídio pelo pagamento da pensão por morte devida aos filhos, nos termos dos arts. 120 e 121 da Lei nº 8.213/91 c/c arts. 186 e 927 do Código Civil. 2. O ressarcimento deve ser integral por não estar comprovada a co-responsabilidade do Estado em adotar medidas protetivas à mulher sujeita à violência doméstica. 3. Incidência de correção monetária desde o pagamento de cada parcela da pensão. 4. Apelação do INSS e remessa oficial providas e apelação do réu desprovida. (Porto Alegre, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. APELREEX 5006374-73.2012.404.7114, Relator p/ Acórdão Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, 2013)

O artigo 186 do Código Civil prevê que: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.” (BRASIL, 2002)

Entretanto, consoante ilustre lição do civilista Silvio Venosa (2005, p. 541), para que surja o dever de indenizar, é necessário,

primeiramente, que exista ação ou omissão do agente; que essa conduta esteja ligada com relação de causalidade com o prejuízo suportado pela vítima e, por fim, que o agente tenha agido com culpa (assim entendida no sentido global exposto). Faltando algum desses elementos, desaparece o dever de indenizar.

Portanto, deste conceito podem ser extraídos três os pressupostos para a reparação dos danos por ato ilícito: a) ação ou omissão ilícita; b) relação de causalidade; e c) culpa ou dolo do agente.

Sucedem-se que, segundo as correntes teóricas as quais se filia o direito brasileiro em sua codificação bem como a partir de posicionamento jurisprudencial não se encontram aperfeiçoados os requisitos ensejadores da reparação civil nas ações regressivas previdenciárias não acidentárias.

Como já dito, um dos pressupostos da responsabilidade civil é a existência de um nexo causal entre o ato ilícito e o dano produzido. Desse modo, o dano só pode gerar responsabilidade quando for possível estabelecer um nexo causal entre ele e o seu autor. (GONÇALVES, 2009)

No cenário jurídico nacional são duas as principais teorias doutrinárias sobre o nexo de causalidade.

Pela Teoria da Equivalência das Condições toda e qualquer circunstância que concorre para ao dano é considerada como causa. Porém conforme leciona Carlos Roberto Gonçalves “essa teoria pode conduzir resultados absurdos dentro do direito” (2009, p.332).

Consoante a Teoria dos Danos Diretos e Imediatos é preciso que haja entre a conduta do agente e o dano causado uma relação de causa e efeito direta e imediata. Isto é, o dano deve ser o efeito direto e imediato da inexecução.

Carlos Roberto Gonçalves (2009, p. 332), em sua lição afirma que para a Teoria dos Danos Diretos e Imediatos é necessário que:

haja entre a conduta e o dano, uma relação de causa e efeito direta e imediata. É indenizável todo dano que se filia a uma causa, desde que esta seja necessária, por não existir outra que explique o mesmo dano.

Interpreta-se, destarte, a expressão ‘direto imediato’ com necessário. De acordo com essa teoria, ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, este só responde pelos danos que são consequência necessária do inadimplemento, e não por aqueles originados de outras consequências não necessárias, conjecturais. Com efeito, embora muitos sejam os fatores que contribuam par consecução do dano, nem todos devem ser reputados com sua causa, mas tão-somente os que a ela se ligam em uma relação de necessariedade.

Nesse sentido, consoante lição de Carlos Roberto Gonçalves (2009), o Código Civil adotou expressamente a teoria *in casu*, o que restou expresso por meio do seu artigo 403 quando refere que:

Art. 403. Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual.”
(BRASIL, 2002)

Não sendo, portanto, indenizável o dano remoto, que seria consequência indireta do inadimplemento, envolvendo lucros cessantes para cuja caracterização tivesse de concorrer outros fatores (GONÇALVES, 2009)

Nesse sentido é julgado que segue:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. REGISTRO DE IMÓVEL INEXISTENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E DO TABELIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO HIPOTECÁRIA. NEXO CAUSAL. INEXISTÊNCIA. EMBARGOS INFRINGENTES. DEVOLUTIVIDADE.

1. Em embargos infringentes (CPC, art. 530): (a) o desacordo entre votos vencedores e vencido(s) é estabelecido pela conclusão dos votos e não pelos seus fundamentos (que até podem ser diferentes em cada voto); (b) nos limites dessa divergência, o órgão julgador pode acolher uma das conclusões ou pode adotar solução intermediária; em qualquer caso (c) o tribunal não fica vinculado aos fundamentos do acórdão recorrido — seja dos votos vencedores, seja do(s) vencido(s) — podendo, se for o caso, adotar fundamentos novos. Precedentes.

2. A imputação de responsabilidade civil – contratual ou extracontratual, objetiva ou subjetiva – supõe a presença de dois elementos de fato (a conduta do agente e o resultado danoso) e um elemento lógico-normativo, o nexo causal (que é lógico, porque consiste num elo referencial, numa relação de pertencibilidade, entre os elementos de fato; e é normativo, porque tem contornos e limites impostos pelo sistema de direito).

3. Relativamente ao elemento normativo do nexo causal em matéria de responsabilidade civil, vigora, no direito brasileiro, o princípio de causalidade adequada (ou do dano direto e imediato), cujo enunciado pode ser decomposto em duas partes: a primeira (que decorre, a contrario sensu, do art. 159 do CC/16 e do art 927 do CC/2002, que fixa a indispensabilidade do nexo causal), segundo a qual ninguém pode ser responsabilizado por aquilo a que não tiver dado causa; e a outra (que decorre do art. 1.060 do CC/16 e do art.

403 do CC/2002, que fixa o conteúdo e os limites do nexo causal) segundo a qual somente se considera causa o evento que produziu direta e concretamente o resultado danoso.

4. No caso, o evento danoso não decorreu direta e imediatamente do registro de imóvel inexistente, e, sim, do comportamento da contratante, que não cumpriu o que foi acordado com a demandante.

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.

(BRASÍLIA, Superior Tribunal de Justiça, REsp 1198829/MS, Relator: Ministro Teori Albino Zavazki, 2010)

Dessa forma, pode-se compreender que o ato ilícito imputado a terceiro, quando viola exclusivamente direito da vítima, não viola direito da Administração Pública. Isso porque, a vítima do evento danoso era pessoa que, ocasionalmente mantinha, ao tempo do ato danoso, uma relação jurídica, dentre tantas outras, com a Previdência Social.

Outrossim, conforme lição de José Antônio Savaris (2013, p.12):

é preciso considerar que a existência ou não de relação jurídica previdenciária entre a vítima do dano e o INSS constitui circunstância absolutamente estranha à cadeia causal relativa ao ato ilícito praticado contra aquela.

Resta claro, portanto, que a concessão de um benefício previdenciário, seja por incapacidade ou decorrente da morte do segurado, não constitui conseqüente necessário do ato ilícito.

Ainda, consoante lição do mesmo doutrinador,

essa concessão não passa do resultado operado opus legis, concernente à relação jurídica autônoma, pautada por regime contributivo e orientado por critérios que devem ser suficientes e preservar o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social. (p.12, 2013)

Outrossim, o dever de indenização previsto no art. 927 do Código Civil, não se confunde com a pensão paga pela Autarquia, devida pela condição de segurada da vítima. Isso porque, se tratam de eventos com natureza e fatos geradores distintos, não podendo ocorrer qualquer compensação entre a indenização devida pelo acidente a ser paga para a vítima, a título de reparação civil, com os benefícios acidentários pagos ao empregado pela Autarquia Previdenciária.

O Superior Tribunal de Justiça inclusive já consolidou o posicionamento de que o benefício devido pelo INSS e a pensão devida por aquele que praticou o ato ilícito capaz gerar prejuízos a outrem não se confundem e conseqüentemente não são passíveis de compensação. *In verbis*:

CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. ACIDENTE DE TRABALHO. RECEBIMENTO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. DEDUÇÃO DO QUANTUM DEVIDO POR FORÇA DO ILÍCITO CIVIL. IMPOSSIBILIDADE. CPC, ART. 159.

I. A orientação fixada no Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que, em face da diversidade de suas origens – uma advinda de contribuições específicas ao INSS e outra devida pela prática de ilícito civil – não pode haver, no pagamento desta última, dedução de quaisquer parcelas pagas à vítima a título de benefício previdenciário.

II. Precedentes do STJ.

III. Recurso especial conhecido e provido, para afastar a compensação.

(BRASÍLIA, Superior Tribunal de Justiça, REsp 248.412/RS, Relator: Ministro Aldir Passarinho Junior ,2002)

Em sendo assim, o ato ilícito praticado por um terceiro que leva a incapacidade laboral ou até mesmo óbito do segurado da Previdência Social abre espaço para a responsabilização civil do agente exclusivamente por parte de quem teve seu direito violado e sofreu o dano, ou ainda para sua sucessão, no caso de morte.

Nesse sentido, se posiciona José Antônio Savaris (p.11, 2013) na lição que segue:

O agente do ato danoso poderá ser demandado pela vítima de sua ação ou omissão. É esta que teve seu direito violado, jamais a entidade previdenciária. Note-se que, do contrário, o agente do ato ilícito seria responsabilizado pelos danos causados ao segurado da Previdência Social e, de quebra, seria também responsável por manter-lhe a provisão concernente à Previdência Social, simplesmente livrando o INSS de suas atribuições institucionais, sem previsão legal. Seria uma transferência da proteção previdenciária a terceiro e, insista-se, sem amparo legal. Arcaria, dito agente do ato ilícito, com os danos materiais e morais, tanto quanto com a proteção previdenciária - caso a vítima do evento danoso fosse segurada da Previdência Social e fizesse jus à percepção do benefício.

Ainda, conclui o doutrinador que essa inversão de posições jurídicas implicaria em hipótese de enriquecimento sem causa da Autarquia Previdenciária (2013). Isso porque, ao conceder o benefício de direito ao segurado, pois aperfeiçoados os requisitos dispostos na legislação previdenciária o INSS não faz outra coisa senão, “em um contexto de relação de proteção social, conceder benefício previsto em lei para o qual contribuiu o segurado do RPGS e concorreram as receitas orçamentárias da Seguridade Social”. (SAVARIS, 2013)

De igual modo, não se pode considerar razoável a tese de que a pretensão de regresso previdenciário em face dos agentes causadores de ato ilícito encontra fundamento no instituto da sub-rogação.

A sub-rogação se pauta na ideia de substituição, isto é, no fato de uma pessoa tomar o lugar de outra, assumindo sua posição.

O pagamento em sub-rogação é um modo especial de extinção das obrigações disciplinado no Código Civil. Segundo Pablo Stolze Gagliano e Rodrigo Pamplona Filho (2011, p.98), a sub-rogação:

traduz a ideia de cumprimento da dívida por terceiro, com a conseqüente substituição de sujeitos na relação jurídica obrigacional originária: sai o credor entra o terceiro que pagou a dívida ou emprestou o necessário para que o devedor solvesse a obrigação.

A sub-rogação pode se dar de duas formas, quais sejam, por força de lei ou em virtude de convenção. É denominada legal a sub-rogação que decorre unicamente da vontade da lei, sem que haja intervenção da vontade das partes.

A sub-rogação legal ocorre mesmo de modo contrário ao desejo do credor ou do devedor e decorre das hipóteses configuradas no artigo 346 do Código Civil, que segue:

Art. 346. A sub-rogação opera-se, de pleno direito, em favor:

I - do credor que paga a dívida do devedor comum;

II - do adquirente do imóvel hipotecado, que paga a credor hipotecário, bem como do terceiro que efetiva o pagamento para não ser privado de direito sobre imóvel;

III - do terceiro interessado, que paga a dívida pela qual era ou podia ser obrigado, no todo ou em parte. (BRASIL, 2002).

A sub-rogação convencional tem origem em uma declaração de vontade, que pode ser advinda de um acordo entre o sub-rogado e credor:

Art. 347. A sub-rogação é convencional:

I - quando o credor recebe o pagamento de terceiro e expressamente lhe transfere todos os seus direitos;

II - quando terceira pessoa empresta ao devedor a quantia precisa para solver a dívida, sob a condição expressa de ficar o mutuante sub-rogado nos direitos do credor satisfeito (BRASIL, 2002).

A sub-rogação se diferencia da cessão de crédito, pois a cessão de crédito é uma sucessão particular nos direitos do credor, a qual nasce de uma declaração de vontade. A transferência do direito se baseia na volição do cedente, independente do pagamento, que inclusive não é elemento essencial a sua realização (PEREIRA, 2004).

Para Fernando Noronha (p.202, 2010) as ações sub-rogatórias são aquelas que:

dão a qualquer credor (sub-rogante) a faculdade de exercer, em nome do devedor (sub-rogado) e em benefício de todos os credores, quaisquer direitos dele, de natureza patrimonial, quando isso seja essencial para a conservação do patrimônio do devedor sub-rogado e consequente salvaguarda dos direitos dos credores sub-rogantes. Pressupostos das ações sub-rogatórias são o direito do credor sub-rogante, a inércia do devedor sub-rogado quanto a fazer valer os direitos que possui e o risco de insolvência deste.

Também, é pressuposto do instituto da sub-rogação que o sub-rogado encontre-se vinculado, por lei ou contrato, ao dano que emana da prática do ato ilícito. Assim se opera, a título ilustrativo, com a seguradora, que é especificamente contratada para cobrir os danos resultantes de determinado sinistro. Da mesma forma, quando um dos coobrigados solidários paga a íntegra da indenização, sub-rogando-se no direito de reaver a cota parte dos demais devedores.

Desse modo, o que a Autarquia Previdenciária pretende com as ações regressivas ora estudadas, trata-se de uma forma de sub-rogação não prevista pelo ordenamento jurídico ou sequer pela doutrina, pois “a sub-rogação somente encontra lugar quando se encontra em jogo a reparação de dano que consubstancia efeito imediato do ato jurídico que lhe dá causa.” (SAVARIS, 2013).

No caso das ações regressivas previdenciárias, excetuadas as previstas no artigo 120 da Lei 8.213/1991, não existe qualquer previsão legal expressa no ordenamento jurídico pátrio que autorize a Autarquia Previdenciária, ou ainda, que caracterize o instituto da sub-rogação. Ademais, os valores requeridos pela Autarquia não são ou sequer poderiam ser exigidos do autor do ato ilícito. Nesse sentido Jose Antônio Savaris dispõe que:

Somente há espaço para a sub-rogação quando o dano que se pretende ressarcir decorre do próprio ato ilícito, não sendo viável, por consequência, a sub-rogação para ressarcimento de valores previdenciários a que porventura a vítima do ato ilícito faça jus. (SAVARIS, 2013)

Não se configura, também, a hipótese de sub-rogação convencional, seja porque ausente o acordo ou contrato que autorize a autarquia para tanto, seja porque não existe previsão legal a autorizar tal proceder administrativo. (SAVARIS, 2013)

Sob o ponto de vista processual é manifesta a antijuridicidade das ações regressivas ajuizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social contra o terceiro causador de ato ilícito.

O direito de ação é garantia constitucional em um Estado de Direito. Já o exercício do direito de ação que resulta na instauração do processo é regulado pela legislação infraconstitucional processual. Sob a perspectiva constitucional, o direito de acesso à jurisdição é muito amplo, todavia quando efetivamente exercido em uma demanda esse direito deve respeitar as regras processuais dispostas no Código de Processo Civil. Somente quando presentes tais requisitos é possível a regular admissibilidade pelo Poder Judiciário da demanda com o consequente processo de conhecimento em que é proferida uma sentença de mérito. (WAMBIER; TALAMINI, 2008)

Isto posto, para que seja plausível a regular instauração de um processo bem como a obtenção da tutela jurisdicional o direito do autor se sujeita à observância das condições da ação previstas no Código de Processo Civil.

São três as condições que permitem a regular admissibilidade da ação, quais sejam o interesse de agir, a legitimidade das partes e a possibilidade jurídica do pedido.

O interesse processual está presente sempre a que a parte tenha necessidade de exercer o direito de ação para alcançar o resultado que pretende, relativamente a sua pretensão e, ainda sempre que se pede no processo seja útil sob o aspecto prático (WAMBIER; TALAMINI, 2008). Em suma, consoante doutrina majoritária o interesse processual se traduz no binômio necessidade – adequação.

A legitimidade das partes traduz que o autor deve ter ligação com o objeto da lide, desse modo, para que detenha legitimidade em princípio deve ser o titular da situação jurídica firmada em juízo (WAMBIER; TALAMINI, 2008), conforme redação do artigo Art. 6º do Código de Processo Civil, o qual dispõe que “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”. (BRASIL, 1973)

Por fim, pela possibilidade jurídica do pedido:

indica-se a exigência de que deve existir, abstratamente dentro do ordenamento jurídico, um tipo de providência como a que se pede

através da ação. Esse requisito, de tal sorte, consiste na prévia verificação que incumbe ao juiz fazer sobre a viabilidade jurídica da pretensão deduzida pela parte em face do direito positivo em vigor.

(...)

Predomina na doutrina o exame da possibilidade jurídica sob o ângulo de adequação do pedido ao direito material a que eventualmente correspondesse a pretensão do autor. Juridicamente impossível seria, assim, o pedido que não encontrasse amparo no direito material positivo. (THEODORO JUNIOR, 2012, p. 76)

Isto posto, não basta que se tenha alguma das condições supra referidas para que detenha o direito de ação. Para obtenção da tutela jurisdicional em uma lide processual é necessária a conjugação de todas as três condições, isto é, serem as partes legítimas, haver interesse no seu agir e ser o pedido juridicamente possível. Caso contrário a pretensão jurisdicional estará fadada a extinção sem julgamento de mérito por carência de ação.

As ações regressivas movidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social contra o terceiro causador de ato ilícito carecem do direito de ação, pois não há, neste caso, possibilidade jurídica do pedido. Explica-se.

Segundo Wambier e Talamini, há na doutrina duas distintas linhas de pensamento a respeito possibilidade jurídica do pedido. A primeira sustenta que o pedido é juridicamente possível quando o ordenamento jurídico contiver ao menos previsão a respeito da providencia de mérito requerida pelo autor. A outra entende que inexistindo vedação expressa quanto ao que concretamente está sendo pedido há possibilidade jurídica. (2008)

Entendem, ainda os doutrinadores que é necessário que ocorra uma mescla dos dois entendimentos pois, no campo do direito privado basta a inexistência de vedação expressa da pretensão trazida a júízo. Entretanto, em sede de direito público,

a questão assume contornos diferenciados, pois é princípio básico desse ramo do direito (ex.: direito administrativo e direito tributário), que só se tem por permitido aquilo que a lei expressamente autorizar, sendo vedado aquilo a respeito de que a lei deixe de fazer qualquer referência.

Assim, diante dessa inegável diferença de tratamento do sistema jurídico para as questões de direito privado e as de direito público, a avaliação da presença, ou não, da possibilidade jurídica do pedido deve ser feita à luz dos princípios que informam um e outro ramo do direito. (WAMBIER; TALAMINI, p.162/163, 2008)

Desse modo, carece a pretensão jurisdicional da Autarquia Previdenciária quando intenta ações regressivas contra terceiro causador de ato ilícito, de possibilidade jurídica do pedido, que como, sabido, é uma das condicionantes de qualquer direito de ação. Isso porque, inexistente qualquer permissivo legal a respeito.

Como já demonstrando por diversos meios ao longo deste trabalho de monografia, o sistema de proteção social é um importante meio de consecução dos objetivos políticos fundamentais em um Estado Democrático de Direito. Nesse cenário, é importante que haja uma regulação do equilíbrio econômico dos orçamentos da Seguridade Social.

Ocorre que, instala-se uma situação conflitante quando esse equilíbrio desloca-se como meta do sistema, relegando os ideais de solidariedade social e a proteção da dignidade da pessoa humana.

Desse modo, não é aceitável, que a eficiência econômica das instituições públicas de proteção social seja perseguida mediante violação dos mais caros direitos dos cidadãos ou por uma aplicação judicial do direito orientada por critérios puramente econômicos. (SAVARIS, 2013)

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 positivou o postulado da eficiência, incluindo-o entre os princípios da Administração Pública, elencados no rol do artigo 37 da Magna Carta.

É fato que um princípio constitucional pode ser alvo de uma série de diferentes interpretações, a partir de distintas perspectivas. Porém, conforme leciona José Antônio Savaris a ideia de reforma administrativa trazida pela emenda constitucional *in casu* estava forjada pelos ideais de economia, redução do aparelho do estado incorporação ao serviço público da prática da análise do custo-benefício, avaliação do desempenho do serviço público em termos de qualidade, quantidade e custo, e de Estado eficiente e suficiente. (SAVARIS, 2009)

O doutrinador ainda vai além, afirmando que:

é fácil perceber como objetivos da reforma administrativa a facilitação do equilíbrio fiscal (mediante redução de custos) e a ideia de

administração mais eficiente e moderna, voltada para o atendimento dos cidadãos. (SAVARIS, p. 97, 2009)

É necessário que fique claro que a eficiência deve ser tomada como o dever de atender bem ao cidadão. Ademais, deve ser colocada em prática conjuntamente com os demais princípios constitucionais da administração pública, visando a avaliação do desempenho institucional com transparência e ausência de entraves formais. Desse modo, se a eficiência conformar a prática administrativa com os princípios jurídicos fundamentais que a regem, não há objeção que se faça a ela. Todavia, se guardar consigo o significado de metas e resultados e de racionalização dos serviços públicos para o máximo de produtividade a Administração Pública pode até não se perder em formas como no período anterior à reforma administrativa, mas também não auferir seus resultados a partir da qualidade do serviço, mas somente pela sua performance quantitativa. (SAVARIS, 2009)

Na distribuição de recursos institucionais, o critério da eficiência é comumente justificado pela alegação de que as benesses alcançadas por sua adoção capacitarão as autoridades a proporcionar bens escassos aos que os reivindicam. Nesse sentido “seria possível uma expansão dos sistemas de segurança social pelos expedientes extras originados e canalizados de volta a esta política de proteção social. (SAVARIS, 2009)

Ademais, argumenta-se que decisões secundárias na alocação de recursos podem ter uma influência favorável nas decisões principais que determinam a provisão. Como observa Jon Elster⁹ (1992 *apud* SAVARIS, 2009, p. 99), “Elas podem, mas não o farão necessariamente”.

É isto que se questiona no presente trabalho. O Instituto Nacional do Seguro Social busca o regresso do pagamento dos benefícios quando os segurados são vítimas de ilícitos penais por imprudência ao dirigir ou por violência de gênero, sob o pretexto de que mais recursos poderão ser investidos com finalidade de salvaguardar as vítimas desses tipos de ilícito. O problema é que mais uma vez a ausência de

⁹ ELSTER, Jon. Local Justice, How institutions allocate scarce goods and necessary burdens. New York: Russell Sage Foundation, 1992. p.211.

legislação bem como sistematização a respeito do tema relega tão louvável finalidade a mera possibilidade.

2.4 O Projeto de Lei

O Projeto de Lei do Senado nº 264, de 2012, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares, propõe a modificação dos artigos 120 e 121 da Lei nº 8.213/91, que rege o Plano de Benefícios da Previdência Social, para especificar os casos em que será cabível ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, ação regressiva previdenciária.

Conforme ementa, que segue, o referido projeto de lei visa.¹⁰:

Altera a Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991 (Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social) para dispor sobre a ação regressiva da Previdência Social contra os responsáveis por atos ilícitos que ocasionem a concessão de alguma prestação social previstas no artigo 18 da lei advindas de acidentes de trabalho, acidentes de trânsito e de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos em que especifica. Estabelece que o pagamento das prestações sociais pela Previdência Social não afasta a responsabilidade civil e administrativa da empresa ou responsável pelos atos ilícitos

Conforme escrita original do Senador Antônio Carlos Valadares, o texto do artigo 120 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passará a vigorar com a seguinte redação¹¹:

Art. 120. Caberá ação regressiva da Previdência Social contra os responsáveis por atos ilícitos que ocasionem a concessão de alguma prestação social, dentre as previstas no art. 18 desta Lei, nos casos de:

I – acidentes de trabalho decorrentes de negligência quanto às normas de saúde e segurança indicadas para a proteção individual e coletiva dos trabalhadores;

II – acidentes de trânsito decorrentes de infrações gravíssimas às normas de trânsito, assim definidas no Código de Trânsito Brasileiro;

¹⁰ Projeto de Lei do Senado, Nº 264 de 2012. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106565> . Acesso em: 14 de julho de 2014.

¹¹ Projeto de Lei do Senado, Nº 264 de 2012. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106565> . Acesso em: 14 de julho de 2014.

III – violência doméstica e familiar contra a mulher, assim definida na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

Já o artigo 121 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação¹²:

Art. 121. O pagamento, pela Previdência Social, das prestações sociais decorrentes dos atos ilícitos indicados no art. 120 não afasta a responsabilidade civil e administrativa da empresa ou do responsável pelo evento.

Em sua justificativa o autor do projeto refere que¹³:

Objetivando ampliar essa responsabilização civil para outras hipóteses de atos ilícitos com repercussão previdenciária, apresentamos a presente proposta da ampliação do art. 120 da Lei 8.213/91, a fim de também abranger os casos de acidentes de trânsito e a violência doméstica e familiar praticada contra a mulher, conforme as definições da Lei Maria da Penha.

Estamos convencidos de que a dimensão punitivo-pedagógica dessa medida contribuirá de maneira efetiva para a redução dos acidentes de trânsito e da violência contra a mulher, que têm tirado dos indivíduos senão a vida, sua capacidade produtiva, com prejuízos irrecuperáveis para toda a sociedade.

Atualmente, o Projeto de Lei n. 264/2012 está tramitando junto a Comissão de Assuntos Sociais do Senado.

¹² Projeto de Lei do Senado, Nº 264 de 2012. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106565> . Acesso em: 14 de julho de 2014.

¹³ Projeto de Lei do Senado, Nº 264 de 2012. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106565> . Acesso em: 14 de julho de 2014.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou realizar uma análise das ações regressivas previdenciárias com um enfoque voltado às hipóteses em que o Instituto Nacional do Seguro Social busca a restituição de valores pagos a título de benefício previdenciário concedido em função de o requisito específico ter sido causado por ação danosa de terceiro. Para tanto, foi necessário partir de um estudo mais abrangente que englobasse a Seguridade Social como um todo e mais especificamente a Previdência Social.

Atualmente a Seguridade Social, em âmbito nacional, tem um papel fundamental na vida dos cidadãos. Ela garante a assistência social, saúde e previdência. A Previdência Social, por sua vez, conforme já abordado, é direito social fixado na Constituição brasileira, bem como um direito humano de segunda geração, configurando garantia positiva típica do Estado Social.

A Previdência Social se assemelha a um seguro na medida em que os segurados vertem contribuições como intuito de se resguardarem de eventos futuros. Diferenciando-se de mera espécie de seguro de natureza contratual por sua compulsoriedade. Isso porque, não há qualquer pacto de vontades no seguro social, no qual é excluída por completo a vontade do segurado, sendo este filiado compulsoriamente.

As ações regressivas acidentárias são previstas infraconstitucionalmente e embasadas no texto da Carta Magna, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial expostos na presente pesquisa. Desse modo, é legítima a ação de regresso contra a empresa em função da negligência de seus administradores quanto às normas que determinam padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva do trabalhador, nos precisos termos do art. 120 da Lei 8.213/91.

Outrossim, a ação regressiva acidentária constitui efetivamente uma nova forma de responsabilização do empregador que não observa as normas padrão de segurança e saúde do trabalho. Que visa, além de buscar o ressarcimento ao erário, atuar na

prevenção de acidentes de trabalho, na medida em que impõe ao empregador obrigação excessivamente onerosa, que acaba por impactar suas atividades econômicas.

No que respeita as ações regressivas não acidentárias, de fato, embora louvável a preocupação da Autarquia Previdenciária, não legitima seu agir em detrimento das premissas constitucionais estabelecidas pelo estado brasileiro. Isso porque, a República Federativa do Brasil trata-se de um Estado de Direito, ou seja, um estado Constitucional, onde a Lei Magna se impõe a todos os atos de poder.

Dessa forma, no caso em apreço, há um flagrante desrespeito ao primado da segurança jurídica, pois, em um Estado Democrático de Direito não basta que o poder público aja dotado de boas intenções, para que se interfira de modo tão gravoso na propriedade e mais ainda na vida dos cidadãos. Há que se respeitar o princípio da reserva legal, que se perfaz em garantia essencial para assegurar a regulação dos âmbitos de liberdade e propriedade.

Ademais, a Constituição Cidadã e a legislação pátria estabeleceram regimes previdenciários que seguem a forma de repartição simples entre os segurados que dela necessitem. Desse modo, não há um vínculo direto entre a contribuição vertida por cada segurado e o benefício que possa vir a receber e disso decorre que alguns segurados eventualmente contribuirão mais do que irão receber a título de benefícios e outros de modo inverso pouco contribuirão e muito irão receber.

Desse modo, ao ignorar as fontes de custeio da seguridade e afastar a premissa do solidarismo social, a Autarquia Previdenciária corre o sério risco de abrir contra si precedente. Posto que, ao cobrar de terceiro valores despendidos com o pagamento dos benefícios por ela devidos, a Autarquia Previdenciária perfaz uma conduta contraditória, incorrendo em um "*venire contra factum proprium*". Isso ocorre, pois, quando da organização da contribuições estas são abstratas e não vinculadas, porém figurando o INSS como devedor de um benefício a premissa de solidariedade é deixada de lado a Autarquia e recorre a artifícios como o da sub-rogação agindo como se seguradora particular fosse.

Além disso, conforme já demonstrado no corpo do trabalho não se prestam a garantir a juridicidade de tais ações os institutos jurídicos dos quais se vale a Autarquia, como a responsabilidade civil e a sub-rogação. Ainda, não encontra respaldo processual tendo em vista que não perfaz os requisitos da ação.

Por fim, é preciso que não se deixe de refletir a respeito da exata finalidade da ação em apreço, isso porque, o art. 201 da Constituição Federal evidencia a obrigatoriedade de contribuição e de vinculação do trabalhador ao Regime de Previdência Social para que receba benefícios. Assim, não é o caso de “reparação ao erário” previdenciário, pois o pagamento de qualquer benefício previdenciário pressupõe contribuição anterior.

Embora no agir do Estado naturalmente alguns direitos serão promovidos em detrimento a outros, conforme o caso concreto. Não deve a entidade previdenciária, guiada por uma racionalidade econômica, atabalhoadamente suprimir, de modo arbitrário, direitos e garantias individuais.

Destarte, o tema em apreço ainda tem muito a ser desenvolvido no âmbito doutrinário, pois escassa é a matéria bibliográfica a respeito, considerando a grande relevância social e econômica que as ações regressivas previdenciárias geram a toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em: < <http://www.agu.gov.br/>> Acesso em: 5 de junho de 2014.

AGOSTINHO, Theodoro Vicente; SALVADOR, Sérgio Henrique. A **explícita Antijuridicidade das Novas ações Regressivas do INSS.** Disponível em: < <http://www.plenum.com.br/boletins/detalhes/72291> > Acesso em: 02 de agosto de 2014.

BLOG DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em: < <http://blog.previdencia.gov.br/>> Acesso em: 5 de junho de 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRAMANTE, Ivani Contini. Fundamentos da Ação Regressiva Acidentária. **Revista Síntese Direito Previdenciário**, São Paulo, vol 10, n.45, p.11-49, nov/dez. 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 de junho de 2014.

_____. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 30 de julho de 2014.

_____. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 30 de julho de 2014.

_____. **Decreto n. 3.048, de 06 de maio de 1999.** Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 20 de julho de 2014.

_____. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 20 de agosto de 2014.

_____. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869compilada.htm> Acesso em: 20 de agosto de 2014.

_____. **Decreto Legislativo nº 269, de 18 de setembro de 2008.** Aprova o texto da Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, relativa à fixação de normas mínimas de seguridade social, adotada em Genebra, em 28 de junho de 1952. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/79/2008/269.htm>> Acesso em: 20 de agosto de 2014.

BRASÍLIA, Superior Tribunal de Justiça, **REsp 1198829/MS**, Relator: Ministro Teori Albino Zavazki, 2010. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19133017/recurso-especial-resp-1198829-ms-2010-0115285-6/inteiro-teor-19133018>> Acesso em: 05 de agosto de 2014.

_____, Superior Tribunal de Justiça, **REsp 248.412/RS**, Relator: Ministro Aldir Passarinho Junior, 2002. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Recurso+especial+conhecido+e+provido%2C+par+a+afastar+a+compensa%C3%A7%C3%A3o&c=>> Acesso em: 05 de agosto de 2014.

CASTRO, Carlos Alberto; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil:** obrigações, vol. 2.; responsabilidade civil. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência:** os direitos sociais previdenciários no cenário neoliberal. Curitiba: Juruá:2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 26 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais.** 9 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leandro. **Direito da Seguridade Social:** Prestações e Custeio da Previdência, Assistência e Saúde. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil:** obrigações. Vol 2. 12ed.São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Novo Curso de Direito Civil:** parte geral. Vol 1. 12 ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro.** 4 ed. rev. São Paulo:Saraiva, 2009.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

_____ **A Previdência Social como Direito Fundamental**. Disponível em: <<http://www.impetus.com.br/noticia/92/a-previdencia-social-como-direito-fundamental>> Acesso em: 10 de agosto de 2014.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACIEL, Fernando. **Ações Regressivas Acidentárias**. 2 ed. rev. e atual. São Pauli:LTr, 2013.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 4 ed. São Paulo: LTr, 2001.

_____ **Curso de Direito Previdenciário**. 3 ed. São Paulo: LTr, 2010.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDONÇA, Antonio Penteado. **Da seguridade social na Constituição Federal de 1988**. In: MARTINS, Ives Gandra; REZEK, Francisco. **Constituição Federal: 20 anos, avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MORAES, Alexandre de, **Direito Constitucional**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NORONHA, Fernando. **Direito das Obrigações**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

Porto Alegre, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **INAC: 23654 RS 1998.04.01.023654-8**. Relator: Manoel Lauro Volkmer De Castilho, 2002. Disponível em: <<http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1141142/arguicao-de-inconstitucionalidade-na-ac-inac-23654>> Acesso em: 29 de julho de 2014.

Porto Alegre, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **APELREEX 5006374-73.2012.404.7114**. Relator: Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, 2013. Disponível

em:http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=50063747320124047114&chkMostrarBaixados=&todasfases=&todosvalores=&todaspares=&txtDataFase=&selOrigem=TRF&sistema=&hdnRelid=&txtPalavraGerada=&txtChave=> Acesso em: 28 de junho de 2014.

PAULSEN, Leandro. **Contribuições: custeio da seguridade social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

PROJETO DE LEI DO SENADO, Nº 264 DE 2012. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=106565> . Acessado em: 14 de julho de 2014.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27 ed. São Paulo Saraiva, 2002.

REGIMENTO INTERNO DO INSS. Disponível em: <<http://www.ieprev.com.br/legislacao/7151/regimento-interno-do-inss%3E>> Acesso em: 21 de julho de 2014.

ROCHA, Daniel Machado da. **O direito Fundamental à Previdência Social na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SAVARIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. **A ilegitimidade da Ação Regressiva do INSS Decorrente de Ato Ilícito Não Acidentário**. São Paulo. v 37, n. 391, p. 477-485, junho.2013.

_____. **Teoria da Decisão judicial da Previdência Social: contributo para superação da prática utilitarista**. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-25082011-161508/es.php>> Acesso em: 15 de agosto de 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do direito processual civil e processo de conhecimento**. Vol 1. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil**. Vol. 4. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____ **Direito Civil: parte geral. Vol 1.** 10 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINE, Eduardo. **Curso Avançado de Processo Civil:** teoria geral do processo e processo de conhecimento. Vol 1. 10 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.