

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**A REPERCUSSÃO JURÍDICO-SOCIAL DO SUCATEAMENTO DO
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS):**

Um estudo acerca da influência da falta do serviço público na proteção dos
direitos previdenciários.

RAFAELLA RIBEIRO DE CARVALHO

RIO DE JANEIRO
2018 / 1º SEMESTRE

**A REPERCUSSÃO JURÍDICO-SOCIAL DO SUCATEAMENTO DO
INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS):**

Um estudo acerca da influência da falta do serviço público na proteção dos
direitos previdenciários.

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da
graduação em Direito da Universidade Federal do Rio
de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau
de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor
Dr. Fábio de Souza Silva, Juiz Federal, Coordenador
Acadêmico do Instituto Latino-Americano de Direito
Social (IDS América Latina), Mestre e Doutorando em
Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de
Janeiro.

**Rio de Janeiro
2018 / 1º SEMESTRE**

RAFAELLA RIBEIRO DE CARVALHO

**A REPERCUSSÃO JURÍDICO-SOCIAL DO SUCATEAMENTO DO INSTITUTO
NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS):**

Um estudo acerca da influência da falta do serviço público na proteção dos direitos
previdenciários.

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Fábio de Souza Silva, Juiz Federal, Coordenador Acadêmico do Instituto Latino-Americano de Direito Social (IDS América Latina), Mestre e Doutorando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Co-orientador (Opcional)

Membro da Banca

Membro da Banca

**Rio de Janeiro
2018 / 1º SEMESTRE**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, à força divina responsável pelo meu caminho de luz e glória. A cada integrante da minha família. Ao meu pai, que me mostrou a dádiva da prioridade, do foco e da perseverança, formando a minha base de luta, de vida, de amor. À minha mãe, pelo orgulho e tranquilidade que assenta minha mente. À minha irmã Julia, pela união, companheirismo e apoio, que me move. À minha avó Lina, por toda a base espiritual e amor de mãe, guerreira e iluminada. À minha avó Mariney, pela paciência em compartilhar sua sabedoria inigualável e pelo prazer em contribuir com a minha educação. À minha tia Melissa, pelo exemplo, orgulho e ligação materna. Ao meu tio Roberto Campos, pela admiração e pelo amor. Ao meu avô Adair, meu eterno herói. E ao meu grande amor, Danilo Dantas, pela cumplicidade, dedicação incansável, incentivo, apoio e equilíbrio nessa fase de luta. Às Doutoradas Marcia Salgado e Margareth Fernandes, pelo cotidiano de trabalho saudável e proveitoso, pelos ensinamentos, pela compreensão e pela atenção diária. Ao professor Doutor Fábio de Souza, orientador da presente.

RESUMO

Na presente monografia, busca-se aplicar a responsabilidade civil em situações de potencialidade lesiva à esfera moral do segurado da Previdência Social. A pesquisa científica é caracterizada como qualitativa e de natureza aplicada, empregando o método científico hermenêutico sobre o instituto do dano moral e seus pressupostos de aplicação no âmbito do Direito Previdenciário. Analisou-se a responsabilidade extracontratual do Estado de reparar os danos causados ao solicitante que tem direito ao benefício previdenciário, todavia, por vícios ocasionados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), teve seu pedido negado sem justificativa ou sequer teve acesso ao requerimento administrativo diante da falta do serviço público ocasionado, principalmente, pela escassez de servidores. Analisou-se também a missão institucional do órgão responsável por operacionalizar os benefícios previdenciários e a sua realidade factual, a fim de demonstrar a discrepância entre tais fatos, concluindo-se por um provável colapso desse órgão público. Analisam-se, inclusive, os vícios cometidos no procedimento administrativo capazes de ensejar o dever de reparação do Estado. Considerou-se a natureza dos riscos sociais encobertos pela estrutura previdenciária estatal, quando da constatação dos pressupostos de caracterização do dever de indenizar da autarquia previdenciária. De outra parte, criticou-se a corrente jurisprudencial que exime de responsabilidade o ente público, sob a excludente da ilicitude caracterizada como exercício regular do direito, quando o ato administrativo é emanado dentro de certa margem de razoabilidade interpretativa da norma previdenciária. Perpassando pelos critérios e pressupostos de responsabilidade civil extracontratual do Estado, concluiu-se que o dever de indenizar os danos morais no âmbito previdenciário inclui os casos de prejuízos causados pela ausência de um aparato administrativo eficiente para a concessão dos benefícios previdenciários os quais refletem a necessidade social e o direito fundamental à dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: previdência social – responsabilidade civil extracontratual – falta do serviço público.

ABSTRACT

In this undergraduate thesis, search to apply the civil liability structure in situations of potential injury to the moral sphere of those insured under social security. The research is characterized as qualitative and applied nature, employing the scientific hermeneutic method and delineating in the theme of moral damage in social security law and the characterization of the social security authority's duty to compensate the insured. As analysis is made of the defects committed in the administrative procedure occasioned by the National Institute of Social Security (INSS), that lead to the denial of benefit to the insured without justification or in cases that the insured, not even have access to the public service because of the lack of public employees. The institutional mission of the INSS and your reality were analyzed to demonstrate the difference in between such facts, concluding by a collapse of the organ. An analysis is made of the defects committed in the administrative procedure that lead to the denial of benefit to the insured. The nature of social risks covered up by the state welfare structure was considered during the characterization of the social security authority's duty to compensate the insured. On the other hand, it was criticized the understanding which exempts from responsibility the public entity, under the argument of regular exercise of law, when the administrative act is emanated from within a certain margin of interpretative reasonableness of the social security rule. Permeating the criteria and assumptions of civil liability by public administration, it was concluded that the duty to reimburse compensatory damages regarding social security includes the cases prejudiced by the absence of an efficient public service to grant social security benefits, which reflects the social necessity and the dignity of the human person.

Keywords: social security – civil liability – lack of public service.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO.....	12
2.1. Introdução.....	12
2.2. Evolução histórica.....	13
2.2.1. <i>Teoria da irresponsabilidade.....</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>Teoria da responsabilidade com culpa.....</i>	<i>14</i>
2.2.3. <i>Teoria da culpa do serviço.....</i>	<i>15</i>
2.2.4. <i>Teoria da responsabilidade objetiva.....</i>	<i>16</i>
3. CENÁRIO ATUAL DO INSS E RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	20
3.1. Missão institucional do INSS.....	20
3.1.1. Realidade factual do INSS.....	22
4. RESPONSABILIDADE CIVIL NOS CASOS CONCRETOS.....	32
4.1. A análise dos pressupostos da responsabilidade civil objetiva e a configuração dos danos morais no âmbito da Previdência Social.....	32
4.2. Análise jurisprudencial acerca do dano moral previdenciário e os entraves a serem superados.....	41
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	54

I – INTRODUÇÃO

A seleção do tema objeto da presente monografia foi motivada a partir da experiência profissional na área da Previdência Social, a partir da prática advocatícia, na qual se percebeu a má prestação do serviço público pelos agentes previdenciários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), indispensável para a efetivação dos benefícios sociais. Aliada a essa constatação, verificou-se a inércia da jurisdição em promover a responsabilização do Estado pela quase ausência do serviço público.

Com o intuito de promover a compreensão sobre a complexidade da relação entre a gestão de benefícios previdenciários e o instituto da responsabilidade civil extracontratual do Estado, procura-se demonstrar, mediante análise crítica, os critérios adotados para a configuração do dano moral e da responsabilidade civil do ente público. O dano moral no direito previdenciário está em constante desenvolvimento, sendo certo que, diferentemente do que ocorre no Direito Civil, o tema não é muito difundido e se apresenta, ainda hoje, pouco explorado. Todavia, através de uma leitura estrutural sistematizada consentânea ao ramo do Direito Previdenciário, tornou-se possível a construção do trabalho acerca do dano moral.

Dessa forma, essa pesquisa buscará explicitar a viabilidade, legitimidade e possibilidade da aplicação do dano moral em desfavor do Estado diante dos inúmeros desacertos e violações aos princípios fundamentais a que todos têm direito em pé de igualdade. Destaca-se que é gigantesco o contingente de indivíduos que se socorrem de ações judiciais visando à obtenção da tutela previdenciária, em especial do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). O problema central a ser analisado está diretamente relacionado à maioria desse contingente, devido aos prejuízos decorrentes da ineficiência do principal instrumento de viabilização dos benefícios sociais, o processo administrativo.

Nos últimos anos, houve um sucateamento do aparato que protege o trabalhador. O INSS, que deveria ser a entidade autárquica que garante a efetivação dos direitos previdenciários se apresenta, hoje, em alto grau de degradação. O ponto de inflexão do tema se refere aos efeitos indenizantes decorrentes dos reflexos do sucateamento desse importante

órgão, tais como indeferimento, suspensão ou cancelamento indevido de benefícios, retenção indevida de valores de benefícios, assédio administrativo caracterizador de maus-tratos ao segurado no curso do processo administrativo, dentre inúmeros outros reflexos. Trata-se de realidade que abarca um número amplíssimo de pretensões judiciais, nas quais se pretende a condenação da autarquia previdenciária ao pagamento de indenização por danos morais.

O cotidiano da advocacia previdenciária leva a crer que será sucateado todo o sistema público de Seguridade Social. As dificuldades diante da constante redução dos quadros de servidores e das crescentes e surpreendentes falhas cometidas pelo INSS na atividade administrativa de concessão de benefícios, sem respeitar as regras e os princípios básicos inerentes ao processo, provocam grandes impactos aos cidadãos que necessitam da tutela estatal.

Certa vez, no exercício da prática advocatícia previdenciária, saltou-me aos olhos um dentre tantos os casos absurdos que surgem no cotidiano daquele que exerce a capacidade postulatória diante do INSS. O segurado adentrou com processo administrativo para concessão do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, e, sem ir a fundo ao caso, mesmo com todos os requisitos preenchidos para obtenção do benefício, teve seu direito indeferido pela seguinte justificativa:

“Em atenção ao seu pedido de Aposentadoria por Idade, apresentado em 13/07/2017, informamos que, após análise dos documentos apresentados, **não foi reconhecido o direito ao benefício, tendo em vista não ter comprovado o efetivo exercício de atividade rural**, Art. 62 do Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06/05/99 [...]”

O indeferimento decorreu, então, da ausência de comprovação do efetivo exercício da atividade rural, enquanto, em verdade, tal segurado nunca esteve no campo e laborou durante todo o seu tempo de contribuição em meio urbano, segundo seus documentos, anexados ao processo. Incontestável é a necessidade de fundamentação pertinente das decisões administrativas, conforme defende Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"O princípio da motivação exige que a Administração Pública indique os fundamentos *de fato* e de direito de suas decisões. Ele está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que

discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.”¹

Outra vez, visitou o escritório um segurado que teve seu pedido de aposentadoria por idade indeferido por seis vezes seguidas pelo INSS. E, pasmem, após analisar os documentos, notamos que desde a primeira vez que requereu o benefício tinha todos os requisitos preenchidos. Todavia, o segurado só teve acesso ao seu direito se socorrendo ao Poder Judiciário, que diante do caso, não entendeu pela concessão de dano moral.

Além desses acontecimentos, a fim de embasar o objeto do estudo da presente monografia, cabe destacar mais um. Uma mãe e seu filho esquizofrênico, que viviam em condições de miserabilidade, procuraram o escritório para buscar uma fonte de sustento. Pensa-se, então, no Benefício de Prestação Continuada, o LOAS. Em breve síntese, ao acompanharmos mãe e filho ao INSS, não foi possível a realização do requerimento do benefício, pois o menino tinha somente Carteira de Trabalho para identificá-lo e a autarquia alegou que tal documento é inábil para fins de identificação do segurado.

Diante disso, é interesse deste estudo o enfoque em uma espécie de processo no direito – o processo administrativo – como instrumento de atuação da Administração no exercício de sua competência. Nesse contexto, para a concessão de benefícios previdenciários, o processo não-contencioso inicia-se com o requerimento da prestação e o litigioso surge quando há impugnação ao indeferimento administrativo por parte do INSS.

Portanto, o objetivo do corrente trabalho será demonstrar que as falhas cometidas no âmbito administrativo, por parte do INSS, devem autorizar a responsabilização objetiva do Estado e a conseqüente reparação do segurado, muitas vezes, vítima de extremo dano moral. Pretende-se ainda explorar quais aspectos que envolvem essa responsabilização civil extracontratual do Estado.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª edição. Atlas. São Paulo: 2005, pág. 97.

Busca-se olvidar ainda, os motivos que levam ao sucateamento do INSS e analisar porque as soluções dos problemas se mostram desinteressantes para a Administração Pública, a qual se escora no Poder Judiciário para o efetivo atendimento das reivindicações dos cidadãos. Como aponta também Habermas, é necessário desenvolver-se o processo administrativo como meio de eficaz atendimento ao devido processo legal, inerente ao Estado Democrático de Direito e ao exercício da cidadania.

Resta evidente que a prática advocatícia previdenciária encontra diversos obstáculos diante da ausência de um aparato administrativo funcional no âmbito previdenciário. Isso ocorre, sobretudo, porque o STF se manifestou² pela necessidade de prévio requerimento administrativo nas ações previdenciárias. Assim, o advogado é refém de um sistema totalmente precário.

Pela evolução doutrinária do tema, reconhecendo a importância nos dias atuais das lides administrativas, aliada às expressas previsões constitucionais sobre o tema, a conclusão inarredável a que se chega é a que aponta para a real necessidade de se criar meios eficientes para a existência do processo administrativo no direito pátrio, com todas as garantias do devido processo legal. Para tanto, o Poder Judiciário, com a prerrogativa de avaliar a licitude de qualquer demanda posta a sua apreciação, no exercício da sua função típica, é capaz de restringir, por meio da imposição do dever de reparar, as práticas lesivas aos segurados e dependentes da previdência social.

² Recurso Extraordinário 631240, na relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. Segundo o Ministro Relator, para que se proponha a ação pleiteando a concessão do benefício previdenciário é preciso que, antes, tenha ocorrido uma das três situações abaixo: “(i) O interessado requereu administrativamente o benefício, mas este foi negado pelo INSS (total ou parcialmente); (ii) O interessado requereu administrativamente o benefício, mas o INSS não deu uma decisão em um prazo máximo de 45 dias; (iii) O interessado não requereu administrativamente o benefício, mas é notório que, sobre essa matéria, o INSS tem posição contrária ao pedido feito pelo segurado. É o caso das situações em que a matéria está pacificada no âmbito da autarquia por meio de instrução normativa ou súmula administrativa.”

I. DA RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO

II.1- Introdução

A responsabilidade civil do Estado se traduz na obrigação de reparar os danos patrimoniais ou extrapatrimoniais causados a terceiros. Corriqueiramente, é chamada de responsabilidade civil da Administração Pública. Porém, tal expressão é criticada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, pois, o Estado é quem possui personalidade jurídica, e, portanto, é o sujeito de direitos e obrigações. Assim, a capacidade é do Estado e das pessoas jurídicas públicas ou privadas que o representam no exercício de parte das atribuições estatais. Tal crítica é apoiada também por Sergio Cavalieri Filho.

Essa usualidade, contudo, decorreu da necessidade de se indicar não só o Estado (pessoa jurídica de direito público), como também a Administração Indireta. Dessa forma, tal designação não tem um sentido técnico, mas prático, já que quando se diz responsabilidade civil da Administração Pública, passa a ser mais visível tal responsabilização. Pensamos, por exemplo, em atribuir ao INSS – autarquia previdenciária participante da Administração Indireta – tal responsabilidade.

Diferentemente do que ocorre no direito privado, em que a responsabilidade exige sempre um ato contrário a lei (ilícito), diante dos comportamentos da Administração Pública, no direito administrativo ela pode decorrer de atos que, embora lícitos, causem a pessoas determinadas ônus maior do que ao imposto aos demais membros da sociedade. Em síntese:

Pode-se, portanto, dizer que a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.³

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª edição. Atlas. São Paulo: 2005, pág. 785.

Atualmente, a responsabilidade do Estado se encontra entre os casos de responsabilidade objetiva previstos em nossa legislação. Contudo, nem sempre foi assim.

II.2 – Evolução histórica

II.2.1 - Teoria da irresponsabilidade

À época do Estado despótico e absolutista, o cenário mundial de responsabilização civil poderia se traduzir claramente pelas expressões populares que se referiam à representação do rei, tais como: “O rei não erra” (*The king can do no Wrong*), “O Estado sou eu” (*L’État c’est moi*), “O que agrada ao príncipe tem força de lei”, etc.

Tais expressões consagravam a teoria da irresponsabilidade do Estado. Nessa fase, o funcionário prestador de serviço público causador do dano era o único que poderia ser responsabilizado, e mesmo que o agente estivesse agindo fora dos seus poderes, ou abusando deles, não obrigava, com seu fato, a Administração. O Estado e o funcionário eram sujeitos distintos.

Ora, era evidente que essa teoria iria cair por terra, afinal, o Estado é (e sempre foi) sujeito de direitos e obrigações e como tal, deveria se submeter à lei. Sergio Cavalieri identifica essa teoria como a “própria negação do direito”, pois a responsabilidade estatal deveria ser consequência lógica e inevitável da submissão do Poder Público à lei.

Mais tarde, constatou-se que o Estado não é representado por seus agentes, mas age através deles e dos órgãos em que atuam. Pela teoria organicista, idealizada por Otto Gierke:

O Estado é concebido como um organismo vivo, integrado por um conjunto de órgãos que realizam as suas funções. Organismo traduz-se num conjunto de partes, às quais correspondem outras tantas funções que, combinadas, servem para manter o todo; mas cada uma das partes, separadamente, não tem função alguma, não desempenha nenhum fim fora do organismo que se integra.⁴

⁴ FILHO, Sergio Cavalieri. *Programa de Responsabilidade Civil*. Atlas. São Paulo: 2014. Pág. 284.

Insta ressaltar que o INSS é uma autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Isso quer dizer que é uma pessoa jurídica de Direito Público, que dispõe de patrimônio próprio e realiza atividades típicas do Estado, integrando-o para que de forma descentralizada, possa exercer a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social.

Nesse contexto, o Estado não poderá nunca abdicar do controle sobre os serviços públicos. Afinal, quem teve o poder jurídico de transferir atividades deve suportar, de algum modo, as consequências do fato.

II.2.2 – Teoria da Responsabilidade com Culpa

Logo após o abandono da teoria da irresponsabilidade do Estado, desenvolveu-se a teoria de responsabilização estatal nos casos de comprovada culpa dos seus agentes. A teoria civilista da culpa fez distinguir dois tipos de atitude estatal: os atos de império e os atos de gestão. A relevância da culpa não decorre apenas do fato de ser tratada como elemento primordial da construção do instituto da responsabilidade civil, mas carrega consigo, ainda nos tempos atuais, os efeitos decorrentes da sua projeção no âmbito da moralidade, especialmente por influência da igreja cristã, instituição determinante na formação da cultura ocidental⁵.

O poder soberano do Estado justificava a produção dos atos de império, os quais não causavam a responsabilização civil, pois o fato seria regido pelas normas tradicionais de direito público, sempre protetivas da figura estatal⁶. Por outro lado, os atos de gestão se aproximariam dos atos do direito privado, pois são atos típicos da administração, casos em

⁵ Caio Mario refere que, quando incumbido de elaborar um Anteprojeto de Código de Obrigações, introduziu um princípio objetivista, sem repelir a teoria da culpa, destacando que “a ideia cristã de culpa moral domina, no curso de vinte séculos, todo o direito da responsabilidade, e não se trata de abandoná-la. (Ibid., p. 24).

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28ª Edição. São Paulo. Atlas: 2015. Ob. cit. Pág. 573.

que o Estado não se utiliza da sua supremacia sobre os particulares, e poderiam causar a responsabilização civil do ente estatal diante da culpa dos agentes públicos.

O jurista José dos Santos Carvalho Filho se refere a essa teoria como uma atenuação da teoria da irresponsabilidade, já que a jurisprudência encontrava dificuldade para distinguir os atos de império dos atos de gestão. Concomitantemente, outro obstáculo estava em dissociar as faltas dos agentes atreladas à função pública e as faltas dissociadas da atividade. Certamente, seria necessário o desenvolvimento de outras teses para escassear tantas dúvidas e confusões.

Posteriormente, a atividade do funcionário passou a ser considerada como atividade da própria pessoa jurídica, e, por conseguinte, deve ser atribuída a esta todas as consequências danosas ou não dessa atividade. Tal reflexão deu origem às teorias publicistas, sendo elas: a teoria da culpa do serviço ou culpa administrativa ou acidente administrativo e a teoria do risco, desdobrada em teoria do risco administrativo e do risco integral.

Importante explicar tais teorias, pois, atualmente, aplicamos como regra a teoria do risco. Todavia, as demais teorias publicistas ainda são aplicadas em alguns casos concretos. À vista disso, abandonou-se a ideia de que o Estado nada tinha a ver com a prática do ato causador do dano, sendo o funcionário incumbido do dever de reparação individualmente, mediante comprovação da sua culpa, e passou-se a desenvolver a ideia da *culpa anônima ou impessoal*. Noutras palavras, o dever de indenizar do Estado decorre da falta do serviço, não da falta do servidor.

II.2.2 – Teoria da culpa do serviço

Idealizada por Paul Duez, a falta do serviço pode se consumir de três maneiras: inexistência; mau funcionamento ou retardamento do serviço. Por esse motivo, para que o lesado possa exercer seu direito à reparação dos prejuízos, terá o ônus de comprovar a *culpa do serviço* ou *falta do serviço*. Há a dispensabilidade da prova que funcionários nominalmente

especificados tenham incorrido em culpa, bastando que fique comprovado um mal agenciador geral, anônimo, impessoal, na defeituosa condução do serviço, à qual o dano possa ser imputado.⁷

Destarte, ao ler sobre a teoria da falta do serviço, sabendo do contexto que essa leitura se desenvolve, é inevitável se pensar em uma possível responsabilização do Estado por culpa anônima para embasamento da concessão de dano moral nos casos assegurados pelo Direito Previdenciário. Entretanto, verifica-se que por essa teoria o lesado tem o ônus de provar o elemento culpa do serviço e em inúmeros casos, há extrema dificuldade, às vezes intrasponível, de se demonstrar que o serviço operou abaixo dos padrões devidos. Em verdade, o correto nesses casos seria aplicar a presunção de culpa do Estado e assim, o ônus de provar que o serviço funcionou regularmente, de forma normal e correta, será dele próprio. Caso contrário, não conseguiria afastar a sua responsabilidade.

Destarte, a teoria da culpa do serviço não foi abandonada. Veremos diversos casos em que é, ainda hoje, aplicada. Contudo, o estado francês, por fim, deu início à adoção da *teoria do risco administrativo*. Nessa última fase de evolução, proclamou-se a responsabilidade objetiva do Estado, isto é, independente de qualquer falta ou culpa do serviço.

II.2.3 – Teoria da Responsabilidade Objetiva

Das doutrinas civilistas e após a teoria da culpa no serviço, o direito dos povos modernos passou a consagrar a teoria da responsabilidade objetiva do Estado.

A ideia da culpa passou a inexistir e foi substituída pela ideia de nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado. São pressupostos da responsabilidade objetiva do estado: (i) que seja praticado um ato ilícito ou lícito por agente público; (ii) que esse ato cause dano específico (porque atinge apenas um ou

⁷ FILHO, Sergio Cavalieri. *Responsabilidade da Administração Pública*. 2014. Pág. 285.

alguns membros da coletividade) e anormal (porque supera os inconvenientes normais da vida em sociedade, decorrentes da atuação estatal), (iii) que haja um nexo de causalidade entre o ato do agente público e o dano.⁸

Os postulados que geraram a responsabilidade objetiva do Estado tiraram seus fundamentos da justiça social, tendo por base os princípios da equidade e da igualdade de ônus e encargos sociais. Segundo Sergio Cavalieri:

Se a atividade administrativa do Estado é exercida em prol da coletividade, se traz benefícios para todos, justo é, também, que todos respondam pelos seus ônus, a serem custeados pelos impostos. O que não tem sentido, nem amparo jurídico, é fazer com que um ou apenas alguns administrados sofram todas as conseqüências danosas da atividade administrativa.⁹

Neste momento, qualquer indagação em torno da culpa do funcionário causador do dano ou sobre a falta do serviço é descartada. O Estado irá responder simplesmente pela relação de causalidade entre a atividade administrativa e o dano sofrido pelo particular.

A teoria da responsabilidade objetiva teve por base a percepção da hipossuficiência do administrado perante o ente estatal, já que o Estado é nitidamente o sujeito jurídico, político e economicamente mais poderoso. Diante da posição de subordinação do indivíduo, não seria justo que ele tivesse que se empenhar demasiadamente para conquistar o direito à reparação dos danos. Vale destacar aqui como o jurista Sergio Cavalieri Filho justifica o dever do Estado, que a todos representa, suportar o ônus de sua atividade, independentemente da culpa dos seus agentes.

Em apertada síntese, a teoria do risco administrativo importa em atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa. Essa teoria, como se vê, surge como expressão concreta do princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos. É a forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais por todos aqueles que são beneficiados pela atividade da Administração Pública. Toda lesão sofrida pelo particular deve ser ressarcida, independentemente de culpa do agente público que a causou. O que se tem que verificar é, apenas, a relação de causalidade entre a ação administrativa e o dano sofrido pelo administrado.¹⁰

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª edição. Atlas. São Paulo: 2005, pág. 325.

⁹ FILHO, Sergio Cavalieri. *Programa de Responsabilidade Civil*, 11ª Edição, 2014. Pág. 286.

¹⁰ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 11ª Ed. São Paulo. Atlas: 2014. Ob cit.: pág. 287

Desse modo, a posição de subordinação do indivíduo deu ensejo à inversão do *onus probandi*. Assim, se o autor alega a existência do fato, o dano e o nexo de causalidade entre um e outro, cabe ao Estado-réu a contraprova sobre tais alegações.

Nada obstante, Hely Lopes Meirelles (2003:623), desenvolveu que a teoria do risco compreende duas modalidades: (i) risco administrativo e (ii) risco integral.¹¹ Na primeira, não há responsabilidade civil genérica e indiscriminada, sendo ela mitigada diante da participação total ou parcial do lesado para o dano. Nesse sentido, se o indivíduo concorrer para o dano, a obrigação de responsabilizar do Estado será atenuada. Noutra sentido, se o dano decorrer por culpa exclusiva da vítima, nada o Estado terá que indenizar, excluindo sua responsabilidade. Assume-se que o caso fortuito, a força maior e o fato exclusivo de terceiro também afastam a responsabilidade estatal por excluírem o nexo causal.

Por conseguinte, se tem a modalidade do risco integral, diante da qual a responsabilidade sequer depende do nexo causal e ocorre independentemente de quem ou do que deu causa ao dano. Trata-se aqui de poucos casos no ordenamento jurídico brasileiro, estando entre eles: danos causados por acidentes nucleares¹², danos decorrentes de atos terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos e contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras¹³.

Recentemente, tem-se florescente a *teoria do risco social*, segundo a qual a reparação da vítima estaria a cargo de toda a coletividade, levando à socialização dos riscos. Trata-se de um mero aspecto específico da teoria do risco integral, já que responsabiliza o Estado mesmo que os danos não lhe forem imputáveis. Essa teoria, no entanto, para Carvalho Filho, possui

¹² Constituição Federal, Art. 21: Compete à União: XXIII: Explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa.

¹³ Conforme previsto nas Leis nº 10.309, de 22/11/2001, e 10.744, de 9/10/2003. Também o Código Civil previu algumas hipóteses de risco integral nas relações obrigacionais, conforme artigos 246, 393 e 399.

um caráter genérico que poderia provocar insegurança jurídica e graves agressões ao erário, prejudicando, por fim, os próprios contribuintes.

Vale ressaltar que o entendimento acerca das teorias da responsabilidade civil do Estado é crucial para embasar a condenação do INSS, órgão público federal, diante dos danos morais causados aos segurados da Previdência Social. A correta interpretação, dos magistrados, da teoria que será aplicada ao caso concreto, irá definir a existência ou não do dever de reparação aos danos provocados. A posteriori, será demonstrado que a condenação por danos morais busca a reparação pelo ato ilícito cometido, muitas vezes, relacionado com a falha na prestação do serviço público, que servirá para coibir as reiteradas práticas abusivas e deficitárias por parte do órgão público nacional responsável pela operacionalização dos benefícios previdenciários.

III.CENÁRIO ATUAL DO INSS E RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

III.1 – Missão institucional do INSS

O Instituto Nacional do Seguro Social é pessoa jurídica de direito público interno, autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, com sede no Distrito Federal e instituído pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990. Ele é o órgão que administra o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), regime este de organização estatal, contributivo e compulsório, sendo as contribuições arrecadadas pelo INSS e fiscalizadas e normatizadas pela Receita Federal do Brasil.

Através da Medida Provisória 222, de 04/10/2004, convertida na Lei 11.098/2005 o Ministério da Previdência Social avocou as competências tributárias do INSS, com a criação da Secretaria da Receita Previdenciária – SRP, no âmbito da administração direta.

A SRP foi criada para ocorrer a fusão entre o Fisco Previdenciário com a Receita Federal com intuito de dar mais efetividade à fiscalização dos tributos federais. Assim, em 16 de março de 2017, foi publicada a Lei 11.457, que instituiu a Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, chamada de Super-Receita.

Após a criação da SRFB, o INSS passou a ser responsável, unicamente, pela administração dos benefícios previdenciários. Dessa forma, compete ao INSS a operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do RGPS, que é aquele regime que abrange o maior número de segurados, já que é obrigatório para todos aqueles que exercem atividades remuneradas por ele descritas.

Nos regimes públicos, situa-se o regime geral e os regimes próprios de previdência constituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para os servidores ocupantes

de cargos efetivos¹⁴. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) são de caráter obrigatório¹⁵, de outro modo, a previdência complementar é de caráter facultativo.

O RGPS tem regulamentação na Lei nº 8.213/91, responsável pela normatização e gestão dos benefícios previdenciários à autarquia federal (INSS). Os Estados, Distrito Federal e Municípios são autorizados a instituírem regimes próprios, aplicando-se subsidiariamente o regime geral, no caso de ausência de regulamentação por regime próprio. Já a previdência complementar, se organiza de forma autônoma, em relação ao regime geral, segundo as disposições do artigo 202 da Carta Magna de 1988.

No que diz respeito ao direito de acesso à saúde, ele está previsto pela Constituição Federal, como direito de todos e dever do Estado. Nesse contexto, a saúde deve ser garantida mediante políticas sociais e econômicas que visam ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.¹⁶ O atendimento público do usuário opera de forma regionalizada e hierarquizada, de modo descentralizado, com direção única em cada esfera do governo, constituindo no todo o Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado pela Lei nº: 8.080 de 1990.

No que tange à assistência social, além de benefícios eventuais e de serviços prestados à população carente, merece destaque o benefício de prestação continuada¹⁷. Esse benefício garante o recebimento de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência ou ao idoso que comprovar não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família. A execução e manutenção desse benefício foram atribuídas ao INSS, conforme preceitua o artigo 29, parágrafo único, da Lei de Assistência Social.

¹⁴ Decreto nº 3.048/99: Art. 6º: *A previdência social compreende: I - o Regime Geral de Previdência Social; e; II - os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares. Parágrafo único. O Regime Geral de Previdência Social garante a cobertura de todas as situações expressas no art. 5º, exceto a de desemprego involuntário, observado o disposto no art. 199-A quanto ao direito à aposentadoria por tempo de contribuição.*

¹⁵ Nos termos do art. 13 da Lei nº 8.213/91, é autorizado o ingresso de segurado facultativo, com o requisito de que não se enquadre em nenhuma das categorias de segurados obrigatórios.

¹⁶ Constituição Federal, art. 196, *caput*: *A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.*

¹⁷ Previsto no art. 203, V, da Constituição Federal e regulamentado pelo art. 20 da Lei n. 8.742/1993.

No presente trabalho, a análise está focada essencialmente no RGPS, não obstante sejam abrangidas outras situações envolvendo os demais ramos da seguridade social. De todo modo, o intuito é concentrar o estudo em torno da falta do serviço público do INSS perante os benefícios do RGPS.

Segundo o mapa estratégico disponibilizado no *site* do INSS, sua missão é garantir a proteção dos cidadãos por meio do reconhecimento de direitos, com o objetivo de promover o bem-estar social e seu objetivo é ser reconhecido pela excelência na prestação dos serviços aos cidadãos.¹⁸

Desse modo, cabe ao INSS fortalecer ações de inclusão e manutenção do cidadão no sistema previdenciário, garantir a qualidade dos serviços previdenciários, contribuir para a sustentabilidade do RGPS, promover a educação previdenciária através da propagação de todas as informações pertinentes aos direitos sociais constitucionalmente garantidos, garantir acesso aos serviços de forma transparente e tempestiva, dentre outros deveres.

O INSS também possui o dever de gerir o Fundo Geral de Previdência social, conforme preceitua o artigo 5º, da Lei 11.457/200724. Destarte, observando as funções desempenhadas pelo INSS, vê-se que a sua atuação abrange todas as áreas mais impactantes para a vida em sociedade. No contexto social, o INSS está interligado à proteção e dignidade humana, sendo um instrumento eficaz na redução da pobreza. Na conjuntura econômica, a mais conhecida em tempos de crise como os atuais, para quase quinhentas cidades do país, os benefícios pagos pelo INSS representam mais de um quarto do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro¹⁹. Por fim, na seara política, uma boa organização dos Fundos da Previdência Social é capaz de gerar paz social, tranquilidade e margem de planejamento para os cofres públicos, e, assim, gerir um bom governo.

Insta ressaltar que o segurado que solicita o benefício previdenciário por via judicial, sem sequer manifestar seu interesse no INSS é carecedor do direito de ação por falta de

¹⁸ <https://www.inss.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/horizontal-A0-mapa-estrategico-2016.pdf>

¹⁹ <http://www.valor.com.br/brasil/4832362/beneficios-pagos-pelo-inss-representam-mais-de-25-do-pib-em-500-municipios>

interesse de agir, devido à ausência de conflito de interesses. Tal entendimento foi consolidado pelo STF em sede de Recurso Extraordinário – nº 631.240 – o qual confirmou a necessidade de prévio protocolo de requerimento do benefício junto ao INSS a fim de embasar o interesse de agir. Destarte, isso não implica esgotar a via administrativa, mas sim iniciá-la.

Diante do exposto, verifica-se que o INSS é imprescindível para o exercício dos direitos previdenciários e para o atendimento e a eficiência da análise da concessão de benefícios aos cidadãos brasileiros. Benefícios esses, em sua grande maioria, de caráter alimentar, indispensáveis para a sobrevivência. No entanto, quando se está diante do serviço público oferecido pelo órgão, vê-se um problema generalizado, um mal latente e evidente no recebimento da prestação do serviço estatal, que resulta em má qualidade e negativa de cumprimento ao princípio constitucional da eficiência.

Vale ressaltar que a Seguridade Social tem a finalidade de dar cobertura aos riscos sociais. Em relação à Previdência Social, os riscos sociais estão identificados no art. 201 da Constituição Federal, bem como no artigo 1º da Lei nº 8.213/91, sendo passíveis de serem sintetizados, no intuito de fornecer proteção à população, em face dos seguintes eventos: incapacidade para o trabalho, desemprego involuntário, idade avançada, prisão ou morte daqueles que dependiam economicamente e encargos familiares. Tais riscos constituem contingências sociais eleitas pelo constituinte originário como merecedoras de proteção estatal. Desse modo, é dever do Estado fornecer o serviço público adequado para combater os riscos sociais.

Em virtude do âmbito de abrangência e funcionalidade dos direitos previdenciários, torna-se inequívoca a sua natureza de direitos fundamentais – vide artigos 6º e 7º, inciso IV e parágrafo único da Constituição Federal. Por serem direitos fundamentais, os direitos previdenciários se caracterizam pela universalidade, historicidade, inalienabilidade, indisponibilidade, aplicabilidade imediata e vinculação aos poderes públicos.

Em se tratando de direitos previdenciários, entretanto, a sua eficácia depende de atos prestacionais a serem praticados pelo Estado, uma vez que são direitos constitucionais de

segunda geração. Nesse diapasão, é importante destacar a relevância dos direitos dessa natureza, especialmente no que se refere à vinculação entre o princípio da proibição de retrocesso social e a segurança jurídica que delas se possa esperar. Assim, Ingo Wolfgang Sarlet alerta para a proteção das conquistas sociais já alcançadas:

[...] a otimização da eficácia e efetividade deste direito e princípio fundamental reclama (também) uma certa proteção contra medidas do poder público que venham a aniquilar ou reduzir de modo desproporcional e/ou ofensivo à dignidade da pessoa (já que as duas situações nem sempre são coincidentes) os níveis já concretizados de proteção social.²⁰

A natureza de direitos fundamentais sociais dos direitos previdenciários tem por finalidade proteger as necessidades sociais da população. A concretização desses direitos é objeto de regulamentação legislativa, constitucional, infraconstitucional, legal e infralegal, formando verdadeiro bloco normativo, cuja aplicação, em âmbito administrativo, compete ao INSS. Dessa forma, é incontroverso que o serviço público fornecido pelo INSS é essencial para a concretização dos direitos sociais.

III.2 – Realidade factual do INSS

A grave crise econômica e política que vivencia o país, interpretada por um presidente contestado e um parlamento desmoralizado, imprimem um serviço público social extremamente precário. A necessidade de uma Reforma da Previdência é evidente diante do insucesso do governo em combater as fraudes, evitar a sonegação e fornecer o aparato administrativo necessário para a operacionalização dos benefícios previdenciários.

Atualmente, há extrema dificuldade em promover o requerimento administrativo dos benefícios previdenciários, muitas vezes, porque faltam servidores para realizarem o procedimento e diante dessa falta, não há serviço, estando este indisponível para agendamento presencial ou eletrônico. Como dito, o STF se manifestou pela prévia necessidade de

²⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição do Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro*. In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE). Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 21, março, abril, maio, 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-21-MARCO-2010-INGO-SARLET.pdf>.

requerimento administrativo perante o INSS para embasar o interesse de agir de uma ação judicial previdenciária. Todavia, quando falta serviço, não há alternativas ao segurado, se não, se socorrer ao Judiciário para fazer valer o seu direito.

O Poder Executivo, diante da instabilidade que o assola, demonstra nítido desinteresse em prestar um serviço público de qualidade e eficiência. Afinal, tal fato elevaria o gasto público para arcar com os benefícios previdenciários caso fossem concedidos de forma célere, enquanto que sem o mecanismo administrativo, o segurado encontra barreiras ao acesso à justiça, amplamente conhecidas a partir da obra pioneira de Cappelletti e Garth (1988) que traduz três ondas e barreiras que deveriam ser superadas para que os indivíduos, sobretudo os mais carentes, tivessem, de fato, seus direitos garantidos.

Na obra, é exposto que o acesso à justiça, garantido pelo artigo 5º, XXXV da Constituição Federal, apresenta visíveis problemas e dificuldades decorrentes da pobreza. Daí o entendimento de que o acesso à justiça dependeria basicamente do reconhecimento da existência de um direito, juridicamente exigível; do conhecimento de como ajuizar uma demanda; e da disposição psicológica para ingressar na justiça.

Por conseguinte, a obra expõe que o linguajar hermético por parte dos operadores de direito, juntamente com o excesso de formalismo, e os ambientes intimidadores também caracterizam uma grande barreira ao acesso à justiça. E, por fim, enfatizam a obrigação estatal em criar e admitir meios extrajudiciais de resolução de conflitos.

Ainda que haja retromencionada obrigação, é latente o caos futuro que o sucateamento da estrutura do INSS pode gerar para a população, já que é um órgão fundamental para a proteção de trabalhadores, aposentados, pensionistas e necessitados. O INSS, como verificado na sua missão institucional, é responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários em caso de doença, acidente, gravidez, prisão, velhice e morte. Cabe ao Instituto pagar as aposentadorias dos trabalhadores (seja por tempo de contribuição, especial ou por idade) e os benefícios por incapacidade (auxílio-doença, auxílio-acidente e aposentadoria por invalidez). Além dos benefícios de salário-maternidade, auxílio-reclusão, pensão e benefício de prestação continuada.

Contudo, segundo relatório realizado pela Comissão dos Aprovados no concurso do INSS de 2016, a partir do edital nº 01/2015, e ainda conforme o Relatório de Acompanhamento de Lotação em APS (Agência da Previdência Social), é possível um colapso no atendimento das agências do órgão, devido à falta de servidores. Segundo a nota técnica, das 1.613 agências do país, 321 têm de 50% a 100% do quadro de pessoal com pedido de aposentadoria. Ou seja, nesses postos, mais da metade dos funcionários podem deixar a ativa nos próximos meses.

Não são poucas as notícias diárias sobre a necessidade imperiosa de convocação de novos servidores através do concurso realizado em 2015, com validade até agosto de 2018 e da realização de novo concurso, já que segundo a Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social (Anasps), o déficit de pessoal no instituto é muito maior que o quantitativo autorizado pelo Planejamento. Assim, o instituto suplica ao Ministério do Planejamento uma autorização para realizar um novo processo seletivo urgente.

Ressalte-se que o elevado percentual de servidores em condição de aposentadoria é resultado da antiga política de remuneração dos servidores do INSS que, ao se aposentarem, reduziam em até cinquenta por cento a sua remuneração. Contudo, a partir da Lei 13.324 de 2016, os servidores que se mantivessem na ativa de 2017 a 2019, teriam a gratificação da ativa incorporada às aposentadorias de forma crescente. Assim, a partir de janeiro de 2018, o servidor que se aposentar já receberá 84% da gratificação da ativa e em 2019, será pago o valor integral da média. Assim, a partir de 2019, os servidores não terão mais por que adiar a inatividade, sendo inevitável o colapso nas agências do INSS.

O governo deve ter o compromisso em repor esses servidores que se desligam diariamente da autarquia. Esse compromisso não é apenas com a instituição, mas com a nação brasileira que vive em situação de vulnerabilidade extrema à procura de um atendimento humanizado. Mesmo em tempos de crise, uma instituição que presta serviços essenciais, não pode ter suas funções prejudicadas pela falta de servidores, uma vez que viola determinação legal e constitucional que assegura o direito ao recebimento de benefícios de forma ágil e com comodidade.

No campo do funcionalismo público, as medidas para controle de gastos devem ser impostas onde realmente façam a diferença e proporcionem resultados sem mais prejuízos para a população. Observa-se que as medidas de austeridade podem gerar prejuízo àqueles que precisam do atendimento prestado pelas agências do INSS. Além disso, não se observa excesso de despesa no âmbito do Poder Executivo Federal de acordo com o que afirma o Ministério da Transparência e Fiscalização no relatório abaixo mencionado:

A relação entre a despesa total com pessoal e a receita corrente líquida, no âmbito do Poder Executivo Federal, ficou em torno de 25,3%, abaixo do limite fixado de 37,9% para a União. O percentual é inferior ao último quadrimestre de 2015, quando o total de despesa com pessoal ficou em torno de 26,3%. Hoje, esse percentual é ainda menor, tendo em vista o aumento de desligamentos observados no âmbito do serviço público federal, em contraste com a falta de reposição dos cargos vagos. Bem como a crescente onda de Planos de Demissões Voluntárias (PDV) que têm tomado conta das estatais.²¹

Assome-se que a falta de servidores também tem prejudicado os estudantes que realizam estágio nas Agências da Previdência Social. O estágio em empresas públicas ou privadas, realizado por estudantes de estabelecimentos de ensino superior ou de ensino profissionalizante de segundo grau e supletivo, regularmente matriculados, foi regulamentado pela Lei 11.788 de 2008²².

Ocorre que as agências estão atribuindo funções administrativas aos estagiários como se servidores públicos fossem e diante do número ínfimo de servidores em cada APS, muitos serviços ficam indisponíveis quando um estagiário falta. O serviço de cópia de processo administrativo, por exemplo, que decorre do direito ao acesso de informações²³, em diversas agências, como na Agência da Presidente Vargas localizada no Rio de Janeiro, só é possível diante da presença de um estagiário, pois os servidores se negam a realizá-lo. E, como são

²¹ Ob. cit. Do Relatório do Concurso INSS, Edital nº 1/2015. Pág.30.

²² Art. 9º As pessoas jurídicas de direito privado e os órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como profissionais liberais de nível superior devidamente registrados em seus respectivos conselhos de fiscalização profissional, podem oferecer estágio, observadas as seguintes obrigações.

²³ Art. 5º, XIV, da CF: é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

estudantes, por óbvio não possuem a mesma carga horária²⁴ de um servidor público, além de cumprirem horário flexível, sendo difícil encontrá-los nas agências.

Nesse contexto, o governo busca soluções que não onerem seus cofres públicos, ou que onerem menos se comparado à contratação de servidores, sob o fundamento da grave crise que enfrentam. Uma das soluções apresentadas está na criação de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação e de Comunicações – PDTIC – apresentado para o período de 2018 a 2019. De acordo com a Instrução Normativa SLTI 04/2014, o Plano é um “instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que visa atender às necessidades tecnológicas e de informação de um órgão ou entidade para um determinado período”.

O sistema eletrônico da autarquia tem desenvolvido meios para que os segurados tenham amplos acessos a todas, ou quase todas, as informações junto ao órgão sem que precisem se dirigir a uma Agência da Previdência Social. Deste jeito, abriu-se a possibilidade de retirar o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o Histórico de Créditos, requerer agendamentos e acompanhar processos em trâmite, de forma *online* através do *site* a que se chamou de “Meu Inss”.

Sem dúvidas, a informatização do sistema traz grandes benefícios à população. Todavia, não há como tal informatização substituir a necessidade de servidores, pois para que o processo se concretize, é necessário que um servidor habilite e conceda o benefício a partir das informações prestadas no sistema. Além disso, o público alvo do INSS corresponde a

²⁴ Lei 11.788 de 2008. Art. 10. A jornada de atividade em estágio será definida de comum acordo entre a instituição de ensino, a parte concedente e o aluno estagiário ou seu representante legal, devendo constar do termo de compromisso ser compatível com as atividades escolares e não ultrapassar:

I – 4 (quatro) horas diárias e 20 (vinte) horas semanais, no caso de estudantes de educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional de educação de jovens e adultos;

II – 6 (seis) horas diárias e 30 (trinta) horas semanais, no caso de estudantes do ensino superior, da educação profissional de nível médio e do ensino médio regular.

§ 1º O estágio relativo a cursos que alternam teoria e prática, nos períodos em que não estão programadas aulas presenciais, poderá ter jornada de até 40 (quarenta) horas semanais, desde que isso esteja previsto no projeto pedagógico do curso e da instituição de ensino.

§ 2º Se a instituição de ensino adotar verificações de aprendizagem periódicas ou finais, nos períodos de avaliação, a carga horária do estágio será reduzida pelo menos à metade, segundo estipulado no termo de compromisso, para garantir o bom desempenho do estudante.

idosos, e é de conhecimento geral a dificuldade que as pessoas acima de sessenta anos possuem para se adaptarem ao sistema informatizado.

Atualmente, não há mais a possibilidade de retirar o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) ou o histórico de crédito nas agências do INSS. Citem-se tais documentos por serem os mais recorrentes para fins de declaração de imposto de renda, por exemplo. Com isso, o idoso vai à agência para obter informações e recebe um papel com uma senha inicial, que expira em vinte quatro horas, para que ele entre no sistema e crie uma senha definitiva com letras maiúsculas, minúsculas, números e caracteres.

Na grande maioria das vezes, o idoso não consegue realizar o procedimento. Diante disso, retorna à agência, com o papel da senha inicial em mãos, dizendo que o sistema não funciona e que ele queria somente declarar seu imposto de renda. A partir daí, recebe a informação de que é ordem da gerência não mais imprimir documentos durante o atendimento. Mais uma vez, o segurado é prejudicado por um sistema que foi mal organizado, sem planejamento ou alternativas diante da fragilidade que algumas situações apresentam.

Os problemas do processo eletrônico são inúmeros. Ressalte-se que os próprios servidores sequer possuem habilidade para manejar o sistema. Afinal, falta capacidade técnica, mão de obra, infraestrutura, ferramentas, entre outras fragilidades, as quais dependem de investimento para serem sanadas. Dessa forma, o cenário tecnológico não altera o fato de a máquina pública estar sendo enxugada ao máximo em prol de interesses políticos e econômicos, sacrificando assim, o bem estar da população quando da busca pelos serviços públicos de atendimento.

Além disso, a modificação do cenário de atendimento presencial para eletrônico acaba por ocasionar uma violação ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, consagrados pelo artigo 5º, inciso LV da Carta Magna. Afinal, com o protocolo eletrônico, os processos são distribuídos para regiões diversas, manejados de acordo com a disponibilidade de pessoal e acabam por cercear a defesa, pois acontece de um processo de origem do Rio de Janeiro, diante de recurso, ser distribuído para a 28ª e 24ª junta de recursos, por exemplo,

localizadas, respectivamente em Belém/PA e Vitória/ES, impossibilitando a sustentação oral no dia da sessão de julgamento.

Ao questionar sobre tal fato para um servidor da APS da Presidente Vargas, no Rio de Janeiro, ele informou que existem juntas de recursos que estão inoperantes devido à falta de servidor, e, assim, o processo eletrônico passou a ser a única alternativa para promover a continuidade do serviço. E, apesar do prazo legal de trinta dias para responder²⁵ e quarenta e cinco dias para implantar o benefício após o deferimento²⁶, os recursos estão levando de quatro a cinco meses para serem distribuídos para a junta de recurso e todo o trâmite do processo, quando presente a segunda instância, ultrapassa dois anos para a concessão dos benefícios, que, em regra, possuem natureza alimentar.

Por fim, destaca-se que os problemas vividos pela autarquia previdenciária são detectados anualmente pela realização do Relatório Anual de Auditoria Interna – RAIN, expostos no *site* da Previdência, o qual estabelece normas de elaboração e acompanhamento da execução das entidades da Administração Direta do Poder Executivo Federal. Nesse processo, foram encontradas inúmeras falhas, levando à percepção de que as ações desenvolvidas pelo INSS carecem de maior efetividade. Dentre as falhas, foi constatado alto percentual de divergência entre as informações constantes no sistema de gestão do processo e a situação real dos procedimentos de revisão e cobrança, o que sem dúvidas, ocasiona prejuízo ao erário.

A baixa confiabilidade das informações lançadas no sistema do órgão tem impacto na análise e tomada de decisão, induzindo pareceres desconexos com a situação fatídica, decisões não fundamentadas e improcedências indevidas. Mais uma vez, há expressa violação legal diante da inobservância ao princípio da motivação dos atos administrativos, princípio

²⁵ O prazo de trinta dias para responder está explícito no artigo 48 e 49, da Lei 9.784/99 que regulamenta o processo administrativo no âmbito da administração federal: “art. 48: *A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.* Art. 49. *Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.*”

²⁶ Lei 8.213/90. “Art. 41-A, § 5º *O primeiro pagamento do benefício será efetuado até quarenta e cinco dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão.*”

esse implícito no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e explícito na Lei que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal²⁷.

Na área de benefícios, o RAINTE de 2016 constatou que no campo do reconhecimento do direito, há deficiência nos sistemas corporativos, permitindo concessões de direito indevidos. Quanto ao pagamento desses benefícios, verificaram-se inúmeros problemas graves, como: ausência de ferramenta que possibilite o encontro de contas de benefícios de espécies incompatíveis, emissão de crédito (PAB) para benefícios por incapacidade sem comprovação em sistema de perícia favorável; pagamentos pós-óbito; e acumulação de espécies incompatíveis. Quanto à perícia médica e o reconhecimento de direitos, a auditoria certificou que há vários casos de recebimento de benefício por incapacidade concomitante com vínculo empregatício.

Ora, o prejuízo ao erário decorrente da ausência de investimento do Poder Executivo no órgão que operacionaliza um setor de alta repercussão econômica – a Previdência – é latente. A economia do governo em buscar desenvolvimento para o INSS não se justifica, nem no âmbito interno da Administração Pública, nem no âmbito externo, no que diz respeito aos cidadãos. A concessão de direitos indevidos e a ausência de fiscalização diante dessas concessões geram altíssimos prejuízos ao erário. Prejuízos esses que se encerrados poderiam contribuir para a alteração da balança comercial do país.

Conforme acima preconizado, decerto as dificuldades enfrentadas pelos cidadãos perante o órgão previdenciário para exercer direitos constitucionalmente assegurados, possuem um cenário progressivamente crítico e desolador. A situação tende a piorar e os meios de solução dos problemas não têm sido eficazes. Cabe asseverar que além dos cidadãos, os advogados que atuam na área previdenciária também são atingidos. Para eles, além dos supramencionados problemas, há uma histórica resistência da Previdência Social ao exercício da advocacia e das prerrogativas inerentes à capacidade postulatória junto aos órgãos do Poder Executivo.

²⁷ Lei 9.784/99. Art. 2º: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”

Para o INSS, a condição de procurador pode ser reconhecida a qualquer um e não delimita a função do advogado no processo administrativo previdenciário. Assim, garantir prerrogativas²⁸ passa a ser considerado sinônimo de conceder privilégios e a manutenção de uma boa relação entre servidor e advogado nas agências torna-se tarefa difícil. São diversas as restrições que a autarquia criava ao atendimento dos advogados. Estão entre elas: (i) atendimento mediante prévio agendamento e retirada de senhas, inclusive, para o protocolo de documentos e petições; (ii) limitação de protocolo de requerimento por atendimento; (iii) vedação da extração de cópias, vistas e carga de processos administrativos, sem prévio agendamento e sem retenção de documento; (iv) indisponibilidade dos processos para advogado sem procuração; (v) reconhecimento de firma nas procurações; (vi) autenticação dos documentos; (vii) atrasos para realizar atendimentos, dentre outros.²⁹

Ressalte-se que o advogado não encontra o mesmo tratamento em todas as agências da Previdência Social. Em algumas, as regras divergem das outras. O servidor da autarquia, muitas vezes, cria obstáculos singulares, como não admitir uma procuração que sempre foi admitida em outras agências ou até mesmo por outros servidores, da mesma agência. Isso quer dizer que o advogado não sabe o que vai encontrar quando se dirige a uma agência. Por óbvio, tal fato traz uma grande insegurança jurídica e descrença ao profissional, já que é difícil explicar para um cliente que de um dia para o outro, as regras mudaram. Pensa-se: Será que ele nunca passou por isso, atuando nessa área? Não é incompetência? Desse modo, a implicância dos servidores com a advocacia perante o Poder Executivo, acaba por prejudicar novamente, os segurados.

Diante das dificuldades constatadas, as quais obstaculizam o livre exercício profissional dos advogados, foi impetrado um Mandado de Segurança Coletivo pela OAB-Seccional do RS, em 1996, que culminou em decisão favorável em 2014³⁰. Contudo, transitada em julgado, a decisão não foi cumprida pela autarquia. O atendimento prioritário a advogados em agências

²⁸ “Prerrogativas não são meros direitos, elas não são opcionais ou discricionárias. Logo, não cabe ao órgão decidir se o advogado deve ou não ter atendimento diferenciado”, afirmou o presidente do Conselho Federal da OAB, Claudio Lamachia. Insta ressaltar que as prerrogativas estão consubstanciadas nos artigos 6º e 7º da Lei 8.906/94.

²⁹ Objeto de citação da Ação Civil Pública protocolizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), representado pelo presidente Marcus Vinicius Furtado Coêlho, em 05 de maio de 2015.

³⁰ RE 277.065/RS.

do INSS somente foi restabelecido em 2015 pela Justiça Federal, diante da ordem expedida em Ação Civil Pública ajuizada pelo Conselho Federal da OAB junto ao TRF da 1º região.

A partir da Ação Civil Pública foi editado o Memorando nº 28 DIRAT/PFE/INSS, de 27/10/2017, subscrito pelo presidente do INSS, o qual afirma que os servidores da Previdência Social ficam obrigados a garantir aos advogados atendimento nas agências sem a distribuição de senha, sem limite de protocolo de benefícios, bem como com a obrigação de emitir decisão no ato do atendimento. Entretanto, mesmo em vigor, se tem notícias da dificuldade de sua operacionalização, considerando, principalmente, a precariedade da estrutura atual para atendimento na Previdência e inúmeros conflitos entre servidores e advogados.

Por fim, chega-se aos mesmos obstáculos que enfrentam os segurados nas agências previdenciárias. Afinal, o que adianta exercer a prerrogativa de advogado, protocolizando requerimentos sem senha ou acompanhando processos em pronto atendimento, se não existem servidores para habilitar esses processos ou se através do sistema eletrônico, o processo for remanejado para outro estado, distante do servidor que atende e que antes, poderia promover o andamento do processo, mas, agora, nada pode fazer, estando de mãos atadas diante do seu caso.

IV – RESPONSABILIDADE CIVIL NOS CASOS CONCRETOS

IV.1 – A análise dos pressupostos da responsabilidade civil objetiva e a configuração de danos morais no âmbito da Previdência Social

A princípio, desenvolveu-se a evolução da responsabilidade extracontratual do Estado da irresponsabilidade ao risco integral. Agora, se quer demonstrar que é inequívoca a relação entre o dano moral e o instituto da responsabilidade civil. No âmbito jurídico, a responsabilidade civil autoriza, por intermédio da atuação do Estado-juiz, a violação do patrimônio do ofensor para que se obtenha certa quantia em *pecúnia*, ou *in natura*, com a finalidade de restabelecer o equilíbrio da relação, para que o lesado/ofendido tenha seus prejuízos compensados ou reparados.

O Dano Moral é a ofensa aos direitos da personalidade, direitos esses que ocupam posição supraestatal, intrasmissíveis e irrenunciáveis³¹. O conceito do dano moral está em constante evolução, tendo em vista que a sua análise e valoração é demasiadamente subjetiva. Todavia, sustenta-se que dano moral é dor, vexame, sofrimento, desconforto e humilhação. Nesse contexto, os direitos da personalidade estão a par dos direitos patrimoniais, pois são atinentes à própria natureza humana.

O dano moral estará presente quando uma conduta ilícita causar extremo sofrimento psicológico e físico que vá além do razoável ou do mero dissabor. Segundo o artigo 186 do Código Civil de 2002: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

³¹ CC, Art. 11. *Com exceção dos casos previstos em lei, os direitos da personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária.*

A dignidade humana é consagrada pela Carta Magna como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. E, a violação à dignidade humana enseja dano moral³². Assim, tem-se, hoje, o direito subjetivo constitucional à dignidade. Ao assim fazer, a Constituição deu ao dano moral uma grande dimensão, pois a dignidade da pessoa humana nada mais é do que a base de todos os valores morais, a essência de todos os direitos personalíssimos. Segundo Kant:

A dignidade é o valor de que se reveste tudo aquilo que não tem preço, ou seja, que não é passível de ser substituído por um equivalente. É a qualidade inerente aos seres humanos enquanto entes morais. Na medida em que exercem de forma autônoma a sua razão prática, os seres humanos constroem distintas personalidades humanas, cada uma delas absolutamente individual e insubstituível. A dignidade é totalmente inseparável da autonomia para o exercício da razão prática. A vida só vale a pena se digna.

Em uma análise constitucional do instituto, pode-se conceituar o dano moral no sentido estrito, sendo a própria violação do direito à dignidade. Mais também, no sentido amplo, em que se verifica a violação de algum direito ou atributo da personalidade. Como já assentado, os direitos da personalidade constituem a essência do ser humano, estando intrínsecos a ele do nascimento até a morte. Em sentido amplo, o dano moral vai abranger todas as ofensas à pessoa, considerada esta em suas dimensões individual e social, ainda que sua dignidade não seja arranhada.

A reparação civil na esfera judicial envolve diferentes aspectos do dano moral, naturalmente sediados pelo Direito Civil e transportados para os demais ramos do direito. No Direito Previdenciário, o número de ações contra o INSS diante dos crescentes atos ilícitos praticados pelo órgão contra os cidadãos tem crescido consideravelmente. É evidente que as especificidades das técnicas protetivas da seguridade social e a essência diferenciada da aproximação do indivíduo ao Estado, especialmente no que tange às questões de subsistência, trazem particularidades expressivas para a aplicação do instituto do dano moral ao Direito Previdenciário.

³² CF, Art. 5: V e X.

A importância do instituto do dano moral está em ser o instrumento que possibilita o reequilíbrio da relação jurídica, após a ocorrência do ato ilícito, a partir da reparação do dano. Tal fato garante segurança jurídica, de toda necessária para alicerçar em ordem, os atores sociais e suas relações jurídicas nascidas no dia a dia³³

No âmbito da Previdência Social, considerando que o vínculo previdenciário se estabelece entre o segurado e o Estado, na pessoa jurídica do INSS, eventuais danos à esfera moral ensejam a responsabilização do ente público, e com isso, levam a necessária indenização do indivíduo por parte do Estado, a partir do enquadramento no artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal. Como visto, a responsabilidade civil extracontratual do Estado está vinculada à teoria objetiva, como regra. Contudo, excepcionalmente, aplica-se a teoria subjetiva, a qual entende-se por inadequada para a solução das controvérsias de natureza previdenciária, conforme será fixado no próximo capítulo.

Adotando-se a teoria objetiva, temos como primeiro pressuposto o dano indenizável. Para Cavalieri Filho, o conceito do dano capaz de gerar a responsabilização civil, inclui a violação do bem jurídico, ou seja, o prejuízo que o sujeito de direito sofra na sua alma, corpo ou bens, qualquer que sejam o autor e a causa da lesão³⁴ e ainda, em soma, o dano ao interesse jurídico tutelado:

Como sendo lesão a um bem ou interesse juridicamente tutelado, qualquer que seja a sua natureza, quer se tratar de um bem patrimonial, quer se tratar de um bem integrante da personalidade da vítima, como a sua honra, a imagem, a liberdade, etc. Em suma, dano é lesão de um bem jurídico, tanto patrimonial como moral, vindo daí a conhecida divisão do dano em patrimonial ou moral.

A ocorrência de danos morais vai depender da identificação da lesão ao interesse juridicamente tutelado do lesado. Com o intuito de promover a análise qualitativa do dano, desenvolveu-se a teoria dos interesses ou do dano concreto, em que o pressuposto do dano será a certeza a partir da efetiva identificação do prejuízo sofrido pelo lesado. Portanto, o dano deve ser real e efetivo, sem deixar dúvidas acerca da sua existência ou realidade. Os danos hipotéticos, não ensejam reparação.

³³ AUGUSTINHO, Theodoro Vicente. SALVADOR, Sergio Henrique. *Dano moral previdenciário – Um estudo teórico e prático com modelo de peças processuais*. 2ª Edição. Ltr. São Paulo: 2016. Pág. 79.

³⁴ Hans Fischer.

Estabelecido que o dano é requisito indispensável para a indenização do prejuízo gerado, importante frisar que a prova do dano é fundamental. Prova-se o dano por qualquer meio em direito admitido – documental, testemunhal, pericial, etc. Assim, diante da necessidade de dano certo cuja existência acha-se provada, de tal modo que não pairam dúvidas quanto a sua ocorrência, não há, como regra, presunção de dano. Contudo, raramente teremos regras fixas no direito, tendo em vista as peculiaridades do caso concreto. De forma brilhante, Agostinho Alvim se dedica ao tema explicando que em grande número de vezes deve haver uma mitigação do rigor da prova exigida, especialmente quando as provas são de difícil ou impossível obtenção.

Sempre que se reconheceu haver situações difíceis e provas quase que impossíveis de produzir com precisão, dada a natureza dos fatos. O princípio da reparação do dano exige que se tenha em vista todas as circunstâncias que rodeiam o caso, não sendo possível traçar, a priori, regras fixas, que invariavelmente se ajustam a todas as hipóteses.³⁵

Dada a qualificação do dano, passamos a sua quantificação, maior problemática diante das inúmeras peculiaridades. Cabe aqui somente frisar os meios existentes para a quantificação do dano, sem adentrar no assunto, para que possamos entender a análise jurisprudencial do dano moral previdenciário e o posicionamento dos tribunais a respeito. Nesse contexto, não há um único meio de quantificação do dano, dependendo do caso, critérios diferentes, tais como a razoabilidade, a ponderação, o arbitramento, a equidade, além do tradicional método matemático da diferença. Vale lembrar, no entanto, que o art. 944 do Código Civil preceitua que: “A indenização mede-se pela extensão do dano”. Aplica-se aqui o princípio da *restituto in integrum*: “A lei não olha para o causador do dano a fim de medir-lhe o grau de culpa e, sim, para o dano, a fim de avaliar-lhe a extensão”.³⁶

Agora, como identificar o conteúdo positivo do dano moral? No que se constituiriam os danos morais na esfera previdenciária? Tais indagações devem ser realizadas, pois a qualificação do dano moral previdenciário não se resume na negativa de concessão de

³⁵ ALVIM, Agostinho. Ob cit: p. 193

³⁶ ALVIM, Agostinho Ob. Cit: p. 199

benefícios previdenciários, consequência da realidade factual que se encontra a operacionalização dos direitos sociais, supramencionada.

Como visto, a violação de ordem moral se justifica pela lesão aos direitos da personalidade. Entretanto, na esfera previdenciária destaca-se que os bens jurídicos imateriais ofendidos, por si só, não estão inerentes aos direitos da personalidade. A proteção securitária, por exemplo, não exprime característica de direito da personalidade, porém, inclui-se no rol de motivos que levam à indenização por dano moral, diante da sua ausência do dever de segurança do Estado perante seus administrados. Dessa forma, os direitos previdenciários vão além da esfera da personalidade do indivíduo, protegendo interesses imateriais na medida em que atingem a coletividade.

Sobre o dever de segurança que assume o Estado, o jurista Sergio Cavalieri Filho explica:

Se não há responsabilidade sem violação de dever jurídico e o risco, por si só, não configura nenhuma violação, qual seria o dever jurídico da Administração cujo descumprimento ensejaria o dever de indenizar? É o dever de segurança a incolumidade de todos os administrados. O Estado tem o dever de exercer a sua atividade, administrativa, mesmo quando perigosa ou arriscada, com absoluta segurança, de modo a não causar dano a ninguém. Está vinculado, portanto, a um dever de incolumidade, cuja violação enseja o dever de indenizar independentemente de culpa.³⁷

Diante disso, risco e segurança andam juntos, pois onde há risco, deve haver segurança. E, quanto maior o risco, maior será o dever de segurança. Logo, quem se dispõe a exercer uma atividade perigosa ou que apresente algum risco de dano, terá que fazê-lo com segurança, de modo a não causar dano a ninguém, sob pena de ter que por ele responder independentemente de culpa. Em síntese, há um direito subjetivo à segurança cuja violação justifica o dever de reparar o dano sem nenhum exame psíquico ou mental da conduta do seu autor.

A caracterização do dano moral no âmbito previdenciário se dá pelo reconhecimento do dano extrapatrimonial como ofensa de direito subjetivo previdenciário titularizado pelo

³⁷ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 11ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014. Ob. cit.: pág. 288.

segurado. Diogo de Medeiros Barboza, caracteriza o dano moral previdenciário da seguinte forma:

Afiguram-se presumíveis os sentimentos de humilhação, indignação, privação e impotência que experimental os lesados pela conduta do INSS. É importante atentar-se para o fato de que, nos dias atuais, não é exagero afirmar que as pessoas são mensuradas muito mais pelo que têm do que pelo que são de fato. Deste modo, a injusta negativa de concessão de benefício previdenciário, assim como o indevido cancelamento, acarretam em afronta à dignidade da pessoa humana, gerando à vítima o direito de ver reparados os danos morais suportados.³⁸

Dessa forma, a caracterização do “dano moral previdenciário” está na negativa de quaisquer direitos previdenciários por ilicitude da autarquia previdenciária, se efetivamente se demonstra como causa do abalo moral do segurado, já que o dano moral não é presumido. Provado, então, o abalo moral pelos atos ilícitos praticados pelo INSS diante, principalmente, do seu atual sucateamento, têm-se configurado o dano extrapatrimonial passível de reparação.

A jurisprudência, ao tratar dessa questão, não reconhece o direito à indenização por danos morais pelo simples indeferimento do benefício, pois, não há, no direito previdenciário, configuração de dano moral *in re ipsa*, capaz de ensejar a presunção do abalo extrapatrimonial tão somente a partir da ilicitude do ato administrativo denegatório. Nas ementas abaixo, demonstra-se tais fatos:

ADMINISTRATIVO. DANO MORAL. INDEFERIMENTO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. INDEVIDA INDENIZAÇÃO. (...) O simples indeferimento de benefício previdenciário, ainda que equivocado, não é o bastante para dar ensejo a uma indenização por dano moral. Não há o menor elemento probatório que possa caracterizar a existência denexo causal entre o indeferimento do benefício e o suicídio, ocorrido mais de um ano depois. (...) (BRASIL, Tribunal Regional da 4ª Região, PROCESSO: Apelação Cível nº 5013774-97.2014.4.04.7202. RELATOR: Turma, JULGAMENTO: 19/07/2017. publicação: 02/08/2018.

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ (...) DANOS MORAIS. NÃO CABIMENTO (...) Cumpre asseverar que o indeferimento do benefício pelo INSS não gera dano moral *in re ipsa*, devendo haver circunstâncias que denotem efetiva lesão a direito da personalidade. (TRF-3 - RI: 00059969420144036328 SP, Relator: JUIZ(A) FEDERAL LUCIANA JACO BRAGA, Data de Julgamento: 07/06/2018, 15ª TURMA RECURSAL DE SÃO PAULO, Data de Publicação: e-DJF3 Judicial DATA: 15/06/2018)

³⁸ BARBOSA, Diogo Medeiros. *A Responsabilidade Civil do INSS por ato que cancela ou nega a concessão de benefício previdenciário devido*. Vê-se em: <http://medeirosadv.adv.br/2010/09/02/159>

INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. Hipótese em que não comprovados abalo psicológico do autor, constrangimento, ofensa, humilhação ou vergonha impostos pela demandada, tampouco violação à dignidade, à honra, à intimidade ou à imagem do reclamante, capazes de ensejar angústia e/ou sofrimento ao autor. Sentença mantida.
(TRT-4 - RO: 00209020520155040521, Data de Julgamento: 15/06/2018, 2ª Turma)

Nesse campo de análise, o ônus probatório da parte autora que quer configurar o dano moral previdenciário, deve identificar os prejuízos decorrentes da indisponibilidade econômica de natureza alimentar. Afinal, há plena possibilidade de um segurado permanecer ativo economicamente e o atraso no deferimento do benefício, em princípio, não implicar em qualquer prejuízo, ou seja, não gerar dano. Desse modo, comprovado o prejuízo, se terá configurado o dano. Caso contrário, a simples demonstração da ilegalidade do ato não seria suficiente para o ensejo do dever de reparação.

O posicionamento jurisprudencial é acertado quanto a esse fato, uma vez que a caracterização dos danos morais depende de efetiva ofensa aos direitos da personalidade, ou seja, depende da existência do abalo de natureza extrapatrimonial ao indivíduo. Assim, para configuração do dano, é necessário que as circunstâncias geradas a partir da supressão da fonte de renda ultrapassem o inconveniente, o mero dissabor, repercutindo efetivamente em dor, humilhação ou angústia ao lesado.

Outro pressuposto indispensável para a configuração da responsabilidade civil extracontratual do Estado é o liame causal entre a ação e o seu resultado, ou seja, o nexo de causalidade. Nesse aspecto, a doutrina desenvolveu três grandes teorias, são elas: a teoria da equivalência das condições; a teoria da causalidade adequada; e a teoria da causalidade direta e imediata.

O penalista alemão Maximiliano Von Buri desenvolveu a teoria da equivalência das condições, teoria da equivalência dos antecedentes ou *conditio sine qua non* de modo a equiparar causa e condição. Para ele, toda condição da qual dependeu a produção do resultado será uma causa, sem verificar a maior ou menor proximidade ou importância dessas circunstâncias. Diante da ausência de filtro limitativo, já que essa teoria não trata de

responsabilidade fundada na culpa, como hipótese de responsabilidade objetiva, acaba sendo usada com mais frequência para identificar a ausência do nexo causal e não a presença.

A teoria da causalidade adequada foi elaborada pelo filósofo Von Kries, que procurou identificar, na presença de uma possível causa, aquela potencialmente apta a produzir o dano. Decorre disto a avaliação dos antecedentes que tenham relevância determinante para a ocorrência do fato lesivo.

Por fim, verifica-se a teoria da causalidade direta e imediata, desenvolvida pelo inglês Francisc Bacon. Diante dessa teoria, bastaria considerar a causa imediata, analisando as ações segundo esta última e sem a necessidade de remontar à causa de grau superior mais distante, ou seja, importaria apenas aquela condição que aparecesse em último lugar na série. Isto posto, essa teoria influenciou o direito brasileiro, pois é necessária a conexão entre a causa e o dano, já que os prejuízos indenizáveis são decorrentes direta e imediatamente do seu fato gerador. Logo, de acordo com Cavalieri Filho, teria sido essa a teoria positivada no artigo 403 do Código Civil.³⁹

Pelo exposto, as pretensões indenizatórias no âmbito da Previdência Social dependem da análise do nexo de causalidade, tendo em vista que a Previdência Social assume riscos sociais que não podem ser menosprezados. Reafirmando a tese de que não se pode presumir a ocorrência de danos unicamente a partir da ilegalidade do ato administrativo.

A distinção do risco administrativo em face da Previdência Social, em comparação com outras áreas do direito público, ocorre pelo fato do Direito Previdenciário assumir a cobertura de riscos sociais. Assim, a responsabilidade da Previdência Social implica a redução da exposição dos sujeitos encobertos pela estrutura previdenciária estatal aos riscos sociais. Consoante Alexandre Aragão, nos serviços sociais:

em razão de sua natureza, esses serviços, quando estão sendo prestados pelo Estado, não perseguem fins lucrativos, sendo geralmente até mesmo deficitários, o que determina um regime especial de financiamento, já que apenas podem ser mantidos através de impostos ou contribuições; enquanto que os serviços públicos cuja

³⁹ CC, 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.”

natureza é industrial ou comercial admitem apenas o financiamento na base de preços e taxas (...). Também é característica daquele tipo de prestação a possibilidade de atuação dos particulares exercendo um direito próprio, dentro dos limites que forem fixados pelas leis.⁴⁰

O risco da gestão previdenciária não pode ser equiparado ao risco da atividade administrativa estatal típica, em razão do papel de proteção aos trabalhadores assumidos pelo Estado. A atuação estatal é destinada a dar cobertura ao risco social, por meio da complexa estrutura de custeio de benefícios, destinada a conferir proteção ao trabalhador e aos cidadãos em geral, os quais não possam depender da renda do benefício na ausência de provisão financeira ou de apoio do núcleo familiar, como no caso dos benefícios assistenciais.

O caráter alimentar dos benefícios previdenciários, segundo Wânia Alice Ferreira Lima Campos:

Constitui expressão da fundamentabilidade dos direitos sociais, parte dos direitos fundamentais do ser humano, eis que visam criar condições de sobrevivência das pessoas no momento em que estão sob contingência em suas vidas. Nestas condições os benefícios previdenciários e a renda mensal que eles proporcionam são vitais à humanidade.⁴¹

Cumprido ressaltar que a atividade de gestão previdenciária tem o dever de minimizar os riscos sociais que conduzem os segurados a situações de miserabilidade. Por conseguinte, a base justificadora da caracterização do dever de indenizar não se resume apenas à configuração do nexo de causalidade naturalístico, sendo necessário levar em consideração que a gestão de benefícios previdenciários é causa de redução de riscos sociais, e não de incremento ou criação. No caso do Direito Previdenciário, busca-se a atenuação dos impactos sociais funestos para os indivíduos socialmente mais vulneráveis.

Visto que a Seguridade Social tem por base a solidariedade das fontes de custeio e se dirige à redução dos riscos sociais, só será atribuível o dever de indenizar, para além da correção dos prejuízos materiais, quando a situação jurídica previdenciária do indivíduo permita concluir que o ente administrativo atuou de modo a fraturar a legítima expectativa do

⁴⁰ ARAGÃO, 2007, Ob. Cit.: p. 184

⁴¹ Ob. Cit. Pág. 81. 2010.

sujeito no reconhecimento de seus direitos previdenciários, de modo a submetê-lo à condição indigna. Além disso, essa condição deverá ser demonstrada pelo segurado, lembrando que o dano deve ser comprovado, ou, ao menos, dedutível por elementos que possam ser extraídos da situação previdenciária no caso concreto.

Logo, o dever de indenizar do INSS estará presente quando a atuação administrativa desbordar da margem de razoabilidade interpretativa. Em outros termos, o elemento ilicitude, na responsabilidade civil objetiva do Estado, não se refere à conduta do agente administrativo, sob o viés da culpa anônima ou da falha do serviço. A responsabilidade civil extracontratual no âmbito da Previdência Social está limitada aos atos administrativos que incorrem em abuso de direito, no que concerne ao poder-dever de interpretação e aplicação das normas previdenciárias.

IV.2 – Análise jurisprudencial sobre a gestão previdenciária e a sua potencialidade lesiva à esfera moral do beneficiário da Previdência Social

O atual cenário do INSS justifica o desenvolvimento de uma análise crítica acerca do posicionamento dos tribunais perante a condenação do Estado pelos serviços deficitários e pelos atos ilícitos cometidos pelos servidores da autarquia, em geral. Conforme retromencionado, as pessoas jurídicas de direito público responderão objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros. Contudo, não são poucos os casos que os tribunais afastam a condenação do Estado a partir da aplicação da teoria da falta do serviço, que traduz a responsabilidade subjetiva, dependente da comprovação de culpa do agente público.

Uma das controvérsias para a fundamentação do dano moral previdenciário está na análise da responsabilidade civil quando ocorre omissão do Estado. Não raro, segurados perdem o direito à aposentadoria devido à omissão dos servidores do INSS quanto aos procedimentos a serem adotados. Em certo caso, o autor, por desconhecer o significado de

uma Justificação Administrativa e não saber que deveria apresentar rol de testemunhas para a prova material do exercício de atividade rural, teve o seu requerimento indeferido pela autarquia e esperou por mais três anos para jubilar-se.

Ao ingressar no Judiciário requerendo a condenação por dano moral diante do fato dos servidores da autarquia terem sido omissos e relapsos no cuidado do seu primeiro processo administrativo, devido à falta de orientação quanto à Justificação Administrativa, não foi bem sucedido, sob o seguinte fundamento:

" Yussef Said Cahali cita, ainda, os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, os quais são reproduzidos a seguir: *Em face do texto constitucional, há previsão de responsabilidade objetiva do Estado, mas, para que ocorra, cumpre que os danos ensejadores da reparação hajam sido causados por agentes públicos. Se não forem eles os causadores, se inocorrerem em omissão e adveio dano para terceiros, a causa lesiva é outra; não decorre do comportamento dos agentes. Terá sido propiciada por eles. A omissão haverá condicionado sua ocorrência, mas não a causou, donde não há cogitar, neste caso, de responsabilidade objetiva. Logo, se é bastante a mera relação objetiva entre atuação do agente e a lesão para responsabilizar-se o Estado, cumpre, todavia, que estejam em pauta um comportamento comissivo, vez que sem ele jamais haverá causa. Quando o Estado se omite e graças a isso ocorre um dano, este é causado por outro evento, e não pelo Estado. Ergo, a responsabilidade, aí, não pode ser objetiva. Cumpre que exista um elemento a mais para responsabilizá-lo. Deveras, não se haveria de supor, ao menos em princípio, que alguém responda pelo que não fez - salvo se estivesse, de direito, obrigado a fazer.*"

(...)

Deste modo, tratando-se de responsabilidade por atos omissivos da Administração Pública, não é caso de responsabilidade objetiva, e **sim subjetiva**, somente podendo acarretar a responsabilidade da União se comprovada conduta dolosa ou culposa de seus agentes contribuindo, portanto, para a verificação do evento danoso. Impende acentuar-se que a responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º da CF não se aplica ao ato omissivo do Poder Público, nos termos da doutrina e da jurisprudência.⁴²

(...)

(grifado)

É evidente o dano moral sofrido pelo autor no processo em questão, tendo em vista que laborou mais três anos para requerer sua aposentadoria pelo desconhecimento do procedimento requerido pelo INSS no processo administrativo. Dessa forma, os servidores públicos não prestaram as informações necessárias e não tiveram o dever de zelo perante o contribuinte. Aqui, há expressa violação ao dever de informação, constitucionalmente

⁴² CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, Responsabilidade Extracontratual do Estado por Comportamentos Administrativos, *in* Revista dos Tribs., 552/13; TJMG, Ap. nº 76.928/1, rel. Desembargador OLIVEIRA LEITE, *in* Revista Forense, v. 305/202).

assegurado pelos artigo 5º inciso XXXIII, bem como no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2 do artigo 216 da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o artigo 37, §6º da Carta Magna não se refere apenas à atividade comissiva do Estado; pelo contrário, a ação a que alude engloba tanto a conduta comissiva quanto a omissiva. O Estado pratica ato ilícito quando deixa de fazer o que tinha o dever de fazer. Tal entendimento encontra respaldo em inúmeros precedentes da Suprema Corte:

Como se sabe, a teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros, desde a Carta Política de 1946, revela-se fundamento de ordem doutrinária subjacente à norma de direito positivo que instituiu, em nosso sistema jurídico, a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros **por ação ou omissão**. Essa concepção teórica – que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, **tanto no que se refere à ação tanto no que concerne à omissão do agente público – faz emergir, da mera ocorrência de lesão causada à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la.** (...)⁴³

(grifado)

Todavia, não é correto dizer que toda e qualquer omissão do Estado será capaz de gerar indenização. Já fora desenvolvido pela doutrina a diferença entre a omissão genérica e a omissão específica, sendo a segunda capaz de gerar responsabilização objetiva do ente público. Afinal, haverá omissão específica quando “o Estado estiver na condição de garante (ou de guardião) e por omissão sua, cria situação propícia para a ocorrência do evento em situação que tinha o dever de agir para impedi-lo”.⁴⁴

Logo, a omissão por parte dos servidores públicos do INSS em fornecer informações imprescindíveis ao desande do processo administrativo, se caracteriza como uma omissão específica, pois, o dever de informação é medida exigível a fim de ser evitado dano ao cidadão. Contudo, muitos são os casos na jurisprudência em que não há condenação da autarquia.

⁴³ AI 299.125/SP, Relator Ministro Celso de Mello.

⁴⁴ Ob. cit. Pág. 298. CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. 11ª Ed. 2014. São Paulo: Atlas.

Existem muitas divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca da responsabilidade do Estado em caso de omissão. De um lado, sustenta-se que seria subjetiva a responsabilidade do Estado por atos omissos, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, em trecho abaixo transcrito:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo.

Deveres, caso o Poder Judiciário não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E, sendo responsabilidade por comportamento ilícito, **é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia** (culpa), ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade objetiva.

(...)

Não bastará, então, para configurar-se a responsabilidade estatal, a simples relação entre ausência do serviço (omissão estatal) e o dano sofrido. Com efeito: inexistindo obrigação legal de impedir um certo evento danoso (obrigação, de resto, só cogitável quando haja possibilidade de impedi-lo mediante atuação diligente), seria um verdadeiro absurdo imputar ao Estado responsabilidade por um dano que não causou, pois isso equivaleria a extraí-la do nada, significaria pretender instaurá-la prescindindo de qualquer fundamento racional ou jurídico.⁴⁵

Ainda ao lado da defesa de uma responsabilidade subjetiva diante de atos omissos do Estado, está a administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Para ela, a omissão deve ser antijurídica, caracterizada quando o “Estado ou suas entidades descumpram uma obrigação legal expressa ou implícita tal como são as vinculadas com o exercício da polícia administrativa, descumprimento que possa achar-se imposto também por outras fontes jurídicas.”⁴⁶

Pode-se interpretar a omissão antijurídica de Di Pietro a partir da obrigação estatal em proteger os indivíduos dos riscos sociais. Os direitos sociais, incluindo aí a seguridade social, exigem uma atuação concreta, pois são obrigações positivas do Poder Público, que deve demandar recursos para a sua execução. De fato, os direitos sociais evidentemente impõem

⁴⁵ MELLO, 2004. Ob. cit.: Pág.: 886

⁴⁶ DI PIETRO, 2003. Ob. cit.: Pág.: 716.

algum tipo de atuação estatal, e assim, quando inexistente essa ação do Estado, entende-se que há omissão antijurídica, capaz de ensejar a responsabilidade civil extracontratual do Estado.

De outro lado, há amplo desenvolvimento doutrinário no sentido da aplicabilidade da responsabilidade objetiva do Estado no caso de omissão. Hely Lopes Meirelles não se distingue entre atos omissivos e comissivos, mas diz que há necessidade de se identificar a falha anônima do serviço, como se mostra no trecho abaixo:

Desde que a Administração defere ou possibilita ao seu servidor a realização de certa atividade administrativa, a guarda de um bem ou a condução de uma viatura, assume o risco de sua execução e responde civilmente pelos danos que esse agente venha a causar injustamente a terceiros. Nessa substituição da responsabilidade individual do servidor pela responsabilidade genérica do Poder Público, cobrindo o risco de sua ação ou omissão, é se assenta a teoria da responsabilidade objetiva da Administração, vale dizer, da responsabilidade sem culpa, pela só ocorrência da falta anônima do serviço, porque essa falta está, precisamente, na área dos riscos assumidos pela Administração para a consecução de seus fins.⁴⁷

Apesar de ser adepto à teoria da responsabilidade objetiva, exige-se a presença de “falha anônima”, que torna imperiosa a ilicitude da atuação administrativa, aproximando-se da doutrina subjetiva de responsabilidade. No que se refere às pretensões indenizatórias no âmbito previdenciário, a responsabilidade civil objetiva, calcada no risco administrativo é o critério adequado para sistematização dos pressupostos indicadores do dever de indenizar, sendo suficiente, como verificado, a demonstração dos pressupostos do dano e do nexo de causalidade.

Noutro giro, a jurisprudência também apresenta divergência no que tange a responsabilidade civil decorrente de ato ou conduta ilícita praticada pela Administração Pública no âmbito previdenciário. A fim de analisar essa divergência jurisprudencial, passa-se à análise de algumas decisões do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, a qual engloba os Estados de Rio de Janeiro e Espírito Santo.

A corrente majoritária afirma que a atuação ilegal do INSS no processo administrativo se justifica pelo exercício regular do direito e pela supremacia do interesse público perante o

⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16ª Edição. São Paulo: RT, 1991, p. 552.

particular. No caso abaixo, o segurado tem cessado seu auxílio doença, devido à perícia administrativa que durante o processo judiciário, se demonstrou completamente equivocada.

TRF-2 APELAÇÃO 0010595-74.2009.4.02.5101 (TRF2 2009.51.01.010595-6)

Classe: Apelação - Recursos - Processo Cível e do Trabalho

Órgão julgador: 8ª TURMA ESPECIALIZADA Data de decisão 08/06/2018 Data de disponibilização 14/06/2018 Relatora VERA LÚCIA LIMA

Ementa: DANOS MORAIS. INDEFERIMENTO DE PRORROGAÇÃO DE AUXÍLIO- DOENÇA POR PARTE DO INSS. PODER-DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE RESPONSABILIDADE POR PARTE DO RÉU. SENTENÇA MANTIDA. -Cinge-se a controvérsia à verificação de ocorrência de danos morais em decorrência da não prorrogação do benefício de auxílio-doença pelo INSS. -Como causa de pedir, narra o autor, em sua inicial, que, ajuizou a ação contra o INSS, sob o nº 2008.51.51.018919-0 requerendo o restabelecimento do seu benefício, cessado em 31/03/2008. No decorrer desta ação, teria ficado diversos meses sem receber o seu benefício, tendo, com isso, seu nome incluído em cadastro restritivo de crédito; que **a perícia médica realizada pelo Juízo da ação supracitada de fato constatou que o mesmo encontra-se incapaz para o exercício de qualquer atividade laborativa, de forma total e permanente, sendo assim, a ação foi julgada procedente. (...)** -Do exame dos autos, em que pesem os argumentos expendidos pelo apelante, não vislumbram-se motivos que justificariam a reforma da sentença. -Para que seja configurada a responsabilidade civil necessária a existência de requisitos, quais sejam, a existência de uma ação ou omissão por parte do agente; a ocorrência de um dano seja ele qual for (material ou moral), causado pela ação de um agente ou terceiro por quem o imputado responde e, por último, o nexo de causalidade, que é o vínculo existente entre a ação e o dano causado. Sem a existência de tais requisitos, não prospera a pretensão indenizatória. Ademais, não há como se reputar o ato **administrativo** de não prorrogação do benefício por parte do INSS como ilegal, eis que, como bem observado pelo Il.Magistrado de piso, **"A atuação estatal quando voltada para o interesse público, muitas vezes colide com a vontade do particular, ocasionando a este uma sujeição ou limitação, ou, até mesmo um 'dano'. Entretanto, esse dano, só poderá ser indenizado se comprovado o nexo de causalidade"** (fl. 139). -**Ressalte-se que a Administração, de acordo com os princípios que regem os atos administrativos, tem o poder-dever de observar formalidades e tomar as respectivas cautelas na concessão ou não de benefícios previdenciários, não logrando o apelante êxito na comprovação de qualquer abalo.** Depreende-se, assim, que não restou comprovado nexo de causalidade entre a conduta do réu e o suposto dano causado ao autor, eis que agiu dentro de sua esfera de atuação, pautado no princípio da **legalidade e da supremacia do interesse público** sobre o particular, não sendo evidenciada qualquer ilegalidade em seu ato. -Desta forma, é forçoso concluir pela manutenção da improcedência da pretensão autoral. -Recurso desprovido.

A inabilidade do perito da autarquia previdenciária causou danos de ordem material e moral, uma vez que diante da ausência de pagamento, o segurado teve seu nome negativado e dependeu de ajuda de terceiros para sobreviver. Desta forma, a Autarquia não agiu com eficiência ao prestar o serviço a que está obrigada, estando presentes o dano, o nexo causal e o ato ilícito, todos os pressupostos para ensejar a reparação civil do segurado por danos morais.

Ressalte-se que, conforme verificado na análise dos pressupostos da responsabilidade civil objetiva, o dano moral previdenciário não se restringe às violações aos direitos da personalidade. Aqui, o dano moral decorre das implicações decorrentes da natureza alimentar das prestações previdenciárias. Ou seja, os desdobramentos decorrentes da negativa ou da supressão de prestações previdenciárias se constituiriam em elementos fáticos potencialmente causadores de danos morais. Não é por si só, a ilegalidade do ato administrativo o elemento caracterizador dos danos morais, mas a sua causa potencial, reflexa.

Para elucidar o determinado acima, destaca-se a observação de Antônio Jeová Santos:

O que pode determinar o dano moral indenizável é a consequência, o resultado que o ato dimana. Não é o dano em si que dirá se ele é ressarcível, mas os efeitos que o dano provoca. Reduzindo o dano ressarcível à lesão mesma, o dato em si é que seria indenizado. No sistema processual brasileiro, em que o autor tem de narrar os fatos e fundamentos jurídicos do pedido, mas avulta a necessidade de compreender o dano moral como a consequência que tem a origem do mal inferido a alguém.⁴⁸

Noutro caso, o INSS não agiu com zelo e cuidado suficientes ao permitir a transferência do benefício recebido pelo demandante para outro banco, se não o do segurado, sem autorização. Nesse caso, houve a correta condenação da autarquia em danos morais a partir da aplicação da responsabilidade civil estatal. Veja:

TRF2 0046773-17.2012.4.02.5101 (2012.51.01.046773-7)

Ementa: REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÕES. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. TRANSFERÊNCIA INDEVIDA DE CONTA. PRÁTICA FRAUDULENTA. DANOS MORAIS E MATERIAIS CONFIGURADOS. Órgão julgador: 5ª TURMA ESPECIALIZADA Data de decisão 18/05/2018 Data de disponibilização 22/05/2018 Relator RICARDO PERLINGEIRO 1. Remessa necessária e apelações interpostas contra sentença que, nos autos da ação ordinária, julga procedente o pedido, para condenar a autarquia em obrigação de fazer, já cumprida, e na obrigação de pagar o benefício previdenciário à demandante correspondente aos meses de agosto/2012, setembro/2012 e adiantamento do décimo terceiro salário/2012, indevidamente depositados em outro banco, bem como ao pagamento de indenização por danos morais no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). 2. **O cerne da controvérsia diz respeito à verificação da responsabilidade da Autarquia Previdenciária pela indevida transferência do benefício recebido pela demandante para outro banco sem autorização, o que teria acarretado danos de natureza patrimonial e moral.** 3. Quanto à responsabilidade civil do Estado, importante ressaltar que está prevista no art. 37, §6º da CRFB/88, que adotou a responsabilidade objetiva, tendo por fundamento a teoria do risco administrativo. (...) No caso, houve pedido de transferência do

⁴⁸ SANTOS, Antônio Jeová. *Dano moral indenizável*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: 2016. Editora Juspodim, pág. 93.

pagamento relativo ao benefício recebido pela demandante junto ao INSS para outra instituição bancária, todavia, observa-se que **no campo "beneficiário" não foi aposta qualquer assinatura autorizando a respectiva transferência(...). A Autarquia Previdenciária não agiu com o dever de cuidado ao autorizar a mudança da agência bancária da titular do benefício sem a devida verificação, abrindo mão dos meios de segurança disponíveis, de modo que, a sua conduta é causa direta e imediata de prejuízos materiais e morais suportados pela demandante, que devem ser ressarcidos. (...)**
(grifado)

Tornou-se evidente que o fato do INSS possibilitar a transferência bancária do benefício para pessoa diferente da que consta no sistema como titular, enseja dano moral. Daí vê-se um erro cadastral que é recorrente diante do cenário caótico que se encontra o órgão. Devido à ausência de funcionários, os serviços, conseqüentemente, são realizados com menos zelo, pela atribuição de muitas funções a um só servidor. Dessa forma, pode-se dizer que a falta de compromisso do Poder Público em promover a melhora do cenário do INSS, contribui para erros como o citado no caso.

Existem situações na jurisprudência em que os magistrados, apesar de terem identificado o erro do INSS no indeferimento do benefício e a autenticidade do requerimento do autor na esfera administrativa, não concedem dano moral pela justificativa de que o INSS motivou o ato administrativo e assim, agiu de acordo com o exercício regular do direito, excludente da responsabilidade. Ora, a condenação da autarquia em danos morais poderia gerar a preocupação do governo em aprimorar o serviço para que novos indeferimentos inadequados não fossem realizados.

Abaixo, ocorreu erro na suspensão do benefício previdenciário capaz de ensejar a responsabilidade civil do INSS e conseqüente indenização por dano moral. A realidade factual do INSS, em que processos administrativos mal são analisados diante da escassez de servidores, tem contribuído para decisões como essa.

0001498-02.2013.4.02.5104 (TRF2 2013.51.04.001498-1) Órgão julgador: 7ª TURMA ESPECIALIZADA Data de decisão 24/04/2018 Data de disponibilização 27/04/2018 Relator SERGIO SCHWAITZER. Ementa: CIVIL E PREVIDENCIÁRIO - SUSPENSÃO ARBITRÁRIA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO - RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO - **DANO MORAL** - CABIMENTO I - A Constituição Federal de 1988, no § 6º de seu art. 37, tem consagrado a responsabilidade objetiva do Estado ("teoria do risco administrativo"), segundo a qual, havendo relação de causa e efeito entre a atividade do agente público e o **dano**, responde a Administração pelo mesmo. II - Na

responsabilidade objetiva todo o prejuízo deve ser atribuído por quem o causou, independentemente de ter ou não agido com culpa, desde que exista comprovação da relação causal entre o fato e o efeito danoso, ou seja, faz-se necessária a comprovação do nexo causal entre a ação atribuída ao agente público e o referido **dano**. III - Restou caracterizado o erro na suspensão do benefício previdenciário que, por esta razão, privou o beneficiário de verba de caráter alimentar essencial para o sustento próprio e familiar. IV - **Dano moral** configurado diante do sentimento de sofrimento e angústia que transbordam o mero aborrecimento. V - A pretensa reparação do **dano moral** não se resolve numa indenização propriamente dita, uma vez que não ocorre a eliminação do prejuízo e de suas conseqüências, na medida em que a dor, o sofrimento e o constrangimento não são aquilatáveis em pecúnia. VI - É assente o entendimento de que o quantum deve ser arbitrado pelo juiz, observando-se que o valor não deve ser muito elevado, uma vez que não se objetiva o enriquecimento sem causa, tampouco irrisório, o que excluiria o caráter educativo/punitivo da condenação. VII - É necessário que sejam utilizados o bom senso e a moderação, e observadas as peculiaridades de cada caso, as quais poderão apontar para o estabelecimento de parâmetros norteadores da quantificação indenizatória. VIII - Recurso parcialmente provido.

Por último, destarte um caso em que o segurado teve cancelado o benefício de auxílio doença em 2001 por ter sido considerado apto ao trabalho pelo perito médico do INSS. Ocorre que o autor possuía uma doença crônica chamada de “trombose venal profunda”. Isto posta, com a evolução da doença, teve sua perna amputada em 2003 e em 2005 atendeu aos requisitos da miserabilidade e deficiência para receber o benefício do amparo social.

Com o agravamento da doença, o segurado faleceu em 2007. Todavia, seus familiares receberam a informação de que o seu benefício de auxílio doença foi irregularmente cessado em 2001 e que ele teria direito à conversão de auxílio doença para aposentadoria por invalidez desde a data de cancelamento do benefício realizado pelo INSS.

Assim, a família do falecido ingressou com ação de restabelecimento de auxílio doença e conversão em aposentadoria por invalidez, uma vez que a aposentadoria gera pensão. Na ação, foi constatado o erro da autarquia e concedido o pagamento por danos morais em primeira instância. Todavia, diante de apelação, o INSS teve seu pedido atendido e deixou de ser condenado em danos morais, somente tendo que restabelecer o auxílio doença desde a data de cancelamento e converter em aposentadoria, deduzindo o valor do benefício assistencial recebido desde 2003.

Tal fato caracteriza um dos posicionamentos mais absurdos da jurisprudência. A indenização por dano moral foi afastada por se considerar que a ilicitude da autarquia não

pôde ser comprovada quando do cancelamento do benefício por julgar o autor capaz para o trabalho. Diante dos fatos, é evidente que a doença que o segurado possuía, grave e crônica, ensejaria a incapacidade, e o cancelamento do benefício pode ter contribuído para o segurado não possuir recursos para evitar o amputamento da sua perna, até porque ele vivia em situação de miserabilidade.

Com isso, um erro crasso do INSS ocasionou o restabelecimento de um benefício do final de 2011 a 2003, o que, de fato, onera o Poder Público. Desse modo, a indenização por dano moral deveria ter sido mantida com o objetivo de reparar o dano causado ao segurado e, além disso, tornar nítida a ilicitude do ato administrativo do perito servidor do órgão. Diante do caso, segue o voto analisado:

APELAÇÃO CÍVEL. TRF2: 0004698-67.2006.4.02.5102 RELATOR : DESEMBARGADORA FEDERAL LILIANE RORIZ APELANTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS PROCURADOR : ELVIRA REBELLO APELADO : REYNALDO NOGUEIRA MESQUITA JUNIOR /REP/P/ ANGELA GASCO TAVARES E OUTRO ADVOGADO : MAURICIO DA SILVA SIMAO ORIGEM : QUARTA VARA FEDERAL DE NITERÓI (200651020046984) [...] No que concerne à prova da existência do dano concreto, ou seja, do prejuízo, a jurisprudência do Colendo STJ vem se pacificando no sentido de que tal prova é dispensável, bastando, tão somente, a prova do fato ilícito. (Resp. 196024 - MG, rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJ 02/08/99).[...] **É inegável, que houve uma lesão envolvendo os aspectos do psiquismo humano consubstanciado em atos ofensivos à honra, a ensejar reparação por danos morais, em face do cancelamento indevido do auxílio doença do segurado, mormente quando se leva em consideração a natureza alimentar do benefício previdenciário, bem como o estado de saúde debilitado do Autor, não havendo que se falar na hipótese em comento, em mero dissabor ou aborrecimento que afastasse o respectivo dano.** [...] Do Amparo Social Conforme já salientado anteriormente, o autor era titular do benefício Amparo Social, que lhe foi concedido com DIB em maio de 2005. Ocorre, porém, que tal benefício não pode ser acumulado com qualquer outro no âmbito da Seguridade Social ou outro regime, conforme o disposto no §4º do art. 20 da Lei nº 8.742/93, de modo que, com o restabelecimento do auxílio-doença desde a data de seu cancelamento, torna-se indevidas quaisquer parcelas recebidas a título do benefício Amparo Social, as quais deverão ser deduzidas, no momento do cálculo de liquidação de sentença, sob pena de enriquecimento sem causa. Cumpre observar que, embora inexista, nos autos, prova contemporânea ao indeferimento administrativo, em agosto de 2001, não havendo, portanto, atestado que comprove o **erro médico do perito da Autarquia, fato é que a doença evoluiu a ponto de ser amputado o membro inferior direito do falecido autor em setembro de 2003.** O dever de indenizar, por regra e princípio, a teor do artigo 186 do Código Civil, decorre de ato ilícito, disso não discrepando o artigo 37, § 6º, da Constituição da República, quando consagra a responsabilidade objetiva do poder público por ato dos seus agentes. **E ainda que fosse caso de pagar dano moral, importaria examinar da sua efetiva configuração, determinada por atos do órgão previdenciário, com força para alterar aspectos importantes da normalidade psicofísica do segurado, infringindo-lhe dor, angústia, sofrimento, humilhação, desprezo, escárnio, em**

suma, algum tipo sério de aflição ou padecimento ínsitos nos chamados direitos da personalidade. Nada disso, segundo penso, atingiu a personalidade moral do segurado. Tudo se resumiu à sua postulação de benefício que o INSS por seus órgãos de atuação considerou indevidos à época, quando ele era tão somente portador, em 2001, de uma doença diagnosticada como "trombose venosa profunda". A despeito de sua gravidade, tal enfermidade não poderia deflagrar, sem prova técnica, outras inferências como fez, data vênua, a sentença, que a vinculou a arteriosclerose, que explica a amputação dos membros inferiores, dois anos depois e, por fim, o óbito (cf. fl. 47, 183 e 54). [...] **De conseguinte, não posso cogitar de ilicitude frente a um quadro de patologias que culminaram na morte do segurado, aí como um fato natural. O dano indenizável, de natureza patrimonial ou moral, há de ser subsistente e, assim, suscetível de comprovação.** O que vislumbro nos autos é a morte do segurado decorrente de complicações derivadas de alguma doença crônica, que não se vincula, enquanto patologia, e seu agravamento, a nenhum fato imputável ao INSS.
(grifado)

Diante da minuciosa análise dos julgados do Tribunal Regional da 2ª Região acima, conclui-se que o abalo na esfera extrapatrimonial dos segurados, em defluência da negação de direito previdenciário, está relacionado à ofensa a direitos da personalidade. De igual forma, a negativa administrativa de benefícios previdenciários por si só não implica prejuízos de ordem patrimonial.

Entretanto, as privações de prestações previdenciárias podem ocasionar prejuízos extrapatrimoniais indiretos, uma vez que pode submeter o sujeito necessitado à condição financeira precária e possivelmente lhe infligir dor, sofrimento ou angústia para além do mero dissabor ou aborrecimento, haja vista a natureza alimentar dos benefícios previdenciários.

A ilicitude do ato administrativo que nega o benefício previdenciário, por si só, não é capaz de ensejar a presunção dos danos morais. Conforme exposto nas jurisprudências analisadas, a demonstração efetiva de que o autor esteve exposto a circunstâncias reveladoras de dor, sofrimento ou angústia, pelas dificuldades financeiras que lhe foram atingidas, é necessária para a comprovação de inequívoco dano moral.

Já no que diz respeito ao liame causal entre o dano e o ato lesivo, esse ocorrerá quando houver quebra das expectativas legítimas projetadas pelo segurado pela atuação administrativa. No sistema securitário, cuja finalidade constitucional é dirigida à redução de riscos sociais, por meio do financiamento público, o dever de indenizar, decorrente da gestão

de benefícios previdenciários, só se verifica quando a atuação administrativa desbordar dos limites da razoabilidade, no tocante à interpretação jurídica.

Desse modo, o abuso do direito, por romper com a confiança projetada nos mecanismos de proteção social, e a ausência de um aparato estatal administrativo eficaz para a concessão de benefícios, à margem dos riscos sociais, consagram o nexo de imputação entre os prejuízos extrapatrimoniais e a atividade de gestão de benefícios previdenciários. Assim, a responsabilidade civil objetiva da Previdência Social reputa-se completa diante da existência de dano, de ato ilícito e ainda, do nexo causal entre eles.

V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Seguridade Social está estruturada em uma complexa estrutura administrativa, visando essencialmente dar concretude aos direitos previdenciários destinados à cobertura de contingências sociais para o amparo dos indivíduos. O constituinte originário criou um sistema protetivo ao cidadão brasileiro, destinado a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social.⁴⁹

O INSS foi criado com o objetivo de operacionalizar os benefícios previdenciários que irão garantir a rede protetiva da seguridade social, formada pelo Estado e pelos particulares, com a contribuição compulsória de todos, a fim 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.

A concretização dos direitos previdenciários depende da atuação administrativa destinada à concessão de benefícios, através de ato administrativo. Dessa dependência, surge a grande preocupação dos cidadãos brasileiros diante do sucateamento do único órgão responsável por exercer essa função administrativa e possibilitar o acesso do segurado ao seu direito previdenciário.

O cenário da autarquia previdenciária apresenta diversos problemas emergentes e intoleráveis. O quantitativo insuficiente no quadro de atendentes é causa da impossibilidade de atendimentos, do atraso na concessão dos benefícios, do aumento de indeferimentos imotivados, das longas filas de espera nos postos de atendimento, da ausência de vários serviços nas agências, da irregular transmissão de responsabilidades aos estagiários, dos maus tratos aos segurados, entre outros obstáculos ao exercício do direito.

⁴⁹ CF: Art. 194, caput: *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.*

Conforme exposto, é fundamental a necessidade do compromisso do governo em repor os servidores públicos e garantir o requerimento administrativo, essencial para a concessão dos benefícios. Todavia, o Poder Executivo tem buscado diminuir a dependência de atendentes do INSS ao invés de efetivamente promover novas contratações pelo concurso público vigente, que perde validade em agosto de 2018 e após isso, pela realização de novos concursos diante do enorme déficit de servidores.

Diante do caos, as ações do governo se resumem em desenvolver recursos tecnológicos capazes de promover o acesso às informações alusivas à autarquia previdenciária e possibilitar requerimentos com a simples digitalização de documentos e envio para as regiões que ainda possuem algum número de servidores para analisarem os processos. Diante disso, ocorre de um requerimento ser feito no Rio de Janeiro e analisado em um estado distante, como o Amapá, que pelo menor número populacional, ainda pode ajudar a manter o sistema com um mínimo de funcionamento.

Ocorre que, o desenvolvimento tecnológico ocasiona o cerceamento de defesa, pois, antes, era possível o debate com o agente previdenciário, a demonstração do vício do ato administrativo e a exposição do contraditório e da ampla defesa, princípio constitucionalmente garantido aos cidadãos nos processos administrativos e judiciários. Porém, atualmente, com a impossibilidade de demonstração física dos direitos dos segurados, que muitas vezes não são claros aos servidores, resta somente postular o direito no âmbito judiciário, inchando-o cada vez mais.

A fim de elucidar a falta de clareza de alguns processos administrativos, explica-se que em muitos casos, os atendentes previdenciários desconhecem a especialidade do tempo de serviço elucidado, por exemplo, no Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) disponibilizado pelo empregador, afinal, são muitas leis específicas responsáveis por determinar o enquadramento da atividade especial e seria desumano requerer o conhecimento de todos os possíveis enquadramentos legais, ainda mais porque a análise em aposentadoria especial é de 25, 20 ou 15 anos de contribuição daquele segurado, conforme o agente nocivo.

Assim, é evidente que a aposentadoria especial causa inúmeros indeferimentos indevidos e desnecessários. Afinal, bastaria que no ato de requerimento do benefício o segurado embasasse o seu pedido de reconhecimento de tempo especial, com a base legal devida, para que o servidor previdenciário pudesse ter conhecimento do fato. Mais uma vez, a solução está no ajuizamento de processo no judiciário para se ver valer o direito.

São inúmeros os casos de difícil elucidação de provas no direito previdenciário. Até porque se está diante da busca por provas de 25/30 anos de contribuição, e não são raros os casos em que segurados precisam apresentar documentos como Carteira de Trabalho, guias de recolhimento, GFIPs, etc, diante da ausência de contribuição no seu cadastro do INSS. Além disso, o sistema do INSS atual, por óbvio, não é o mesmo de trinta anos atrás. Por isso, há grande necessidade de provas físicas em certos casos.

Isto posto, os processos que faltam clareza são aqueles que não estão totalmente expostos no sistema eletrônico cadastral da autarquia previdenciária. Nesses casos, o atendimento físico evitaria o indeferimento administrativo e o posterior desgaste de uma ação judiciária. Todavia, o cenário de escassez de servidores não mais permite o atendimento físico, e o sistema eletrônico serve como uma máscara que não evitará o colapso do órgão previdenciário em um futuro próximo.

Conforme exposto, a violação de ordem moral se justifica pela lesão aos direitos da personalidade. Todavia, na esfera previdenciária, a proteção securitária presente nos objetivos da Seguridade Social amplia o rol de bens jurídicos imateriais ofendidos capazes de ensejar o dever de reparação por dano moral. Afinal, o Seguro Social tem por objeto também o risco social, ou seja, a ocorrência de algum evento que resulte em determinada forma de dano ao indivíduo, como por exemplo, a morte e a invalidez.

Dessa forma, o Seguro Social tem como objeto a proteção das contingências que venham a passar o indivíduo, independentemente da existência de qualquer forma de dano, protegendo-se, inclusive, a necessidade social. Daí se conclui que a caracterização do dano moral previdenciário se dá pelo reconhecimento do dano extrapatrimonial como ofensa ao direito subjetivo previdenciário titularizado pelo segurado, constitucionalmente garantido.

Destarte, o sucateamento do INSS enseja dano moral por impossibilitar o acesso do segurado aos direitos previdenciários. O descaso do poder público em manter a máquina previdenciária em funcionamento deve ensejar dever de reparação com o objetivo de coibir a reiteração das práticas abusivas por parte do INSS. Além disso, a mudança do cenário jurisprudencial a fim de se ampliar as condenações do Estado pelo enquadramento da responsabilidade objetiva possui a esperança de contribuir para alertar da necessidade de maior transparência, eficiência e controle por parte do Estado em todas as etapas do processo administrativo previdenciário.

A ausência de uma administração competente, de um treinamento eficaz e do respeito às normas reguladoras, faz com que o INSS possua um número crescente de litígios no país. O dano moral previdenciário surge visando reparar toda a angústia e o sofrimento causados por indeferimentos arbitrários e equivocados, atrasos injustificados ou ausências do serviço, pois práticas ilícitas são reiteradamente praticadas pelo órgão como se fossem do cotidiano e o costume antijurídico deve ser coibido e não incentivado. A defesa de uma responsabilização objetiva diante dos casos narrados tem por objetivo mudar a realidade e quiçá, chamar a atenção dos governantes para um aprimoramento do serviço caótico oferecido.

VI – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGUSTINHO, Theodoro Vicente. SALVADOR, Sergio Henrique. *Dano moral previdenciário – Um estudo teórico e prático com modelo de peças processuais*. 2ª Edição. Ltr. São Paulo: 2016.

BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*. 5º Edição: LTr. 2009, p.11.
BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Malheiros, São Paulo, 2011, p.867.

BRASIL, Tribunal Regional da 4ª Região, PROCESSO: Apelação Cível nº 5013774-97.2014.4.04.7202. JULGAMENTO: 19/07/2017. publicação: 02/08/2018.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 2ª Região, TRF-2, AC 0010595-74.2009.4.02.5101, 8ª Turma especializada, Relatora Vera Lúcia Lima, Data de disponibilização 14/06/2018
BRASIL, Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Processo nº 0001498-02.2013.4.02.5104, Órgão julgador: 7ª turma especializada, Relator Sergio Schwaitzer, Data de disponibilização 27/04/2018.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Processo nº 0046773-17.2012.4.02.5101 (2012.51.01.046773-7), Órgão julgador: 5ª turma especializada, Relator Ricardo Perlingeiro, Data de disponibilização: 22/05/2018.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 3ª Região, Processo: 00059969420144036328 SP, 15ª Turma Recursal de São Paulo, Relatora: Luciana Jaco Braga, Data de disponibilização: 15/06/2018

CAHALI, Yussef Said. *Dano Moral*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1988.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 11ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. Ed. Atlas. São Paulo, 2009.

DARTORA, Cleci Maria. FOLMANN, Melissa. *Direito Previdenciário. Temas Atuais*. 1ª Ed. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Curso de Direito Administrativo*. 29ª Ed. São Paulo: Forense, 2016.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 21ª Ed. Niterói, RJ: Impetus, 2015.

KERTZMAN, Ivan. *Curso Prático de Direito Previdenciário*. 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Juspudivm, 2010.

LADENTHIN, Adriane Bramante de C., *Dano Moral e Direito Previdenciário*. Ed.LTr. Rio de Janeiro, 2015.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO. *Direito Administrativo*. 19 ed. Atlas, 2005, p. 97.
MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Dano Moral no Direito Previdenciário*. 1ª Ed. São Paulo: LTr, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *O Direito Administrativo na Atualidade*.

SALVADOR, SERGIO HENRIQUE. *Dano Moral Previdenciário; Um Instituto Necessário*. Site. WWW.direitonet.com.br. Publicado em 19.07.2011.

SANTOS, Antônio Jeová. *Dano moral indenizável*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: 2016. Editora Juspodim, pág. 93.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição do Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro*. In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE). Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 21, março, abril, maio, 2010. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-21-MARCO-2010-INGO-SARLET.pdf>.
TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito Previdenciário*. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

TAVARES, Marcelo Leonardo. SOUZA, Fábio. PEREIRA Guilherme Bollorini. FORTI, Iorio Siqueira D' Alessandri. *Direito Processual Previdenciário. Temas Atuais*. 1ª Ed. Niterói – RJ: Impetus, 2009.