

LIMBO PREVIDENCIÁRIO: DANO MORAL ANTE A MORA E ERRO NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO NA ESFERA ADMINISTRATIVA

SOCIAL SECURITY LIMBO: MORAL DAMAGE IN THE FACE OF DELAY AND ERROR
GRANTING THE SOCIAL SECURITY BENEFIT IN THE ADMINISTRATIVE SPHERE

Estéfani Cândida Xavier da Silva¹
Rafaela Gessy Lemos de Pádua²

RESUMO: O presente artigo, denominado “Limbo previdenciário: dano moral ante a mora e erro na concessão de benefício previdenciário na esfera administrativa” pretende estudar e analisar os pedidos de benefícios previdenciários, onde o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) descumpra os prazos periodicamente e conseqüentemente ocorre a ausência de conseqüências legais. Dessa forma, o segurado a quem é injustamente negado o acesso aos benefícios previdenciários sofre o limbo previdenciário. A finalidade do presente artigo é analisar a viabilidade da aplicação do dispositivo legal de dano moral previdenciário ante erros e mora do INSS. Buscando o esclarecimento a partir de pesquisa exploratória e bibliográfica, pretendendo conhecer cuidadosamente o tema em pauta, para conhecimento de seus direitos para a população brasileira, particularmente referente ao dano moral e limbo previdenciário, observado perante a perspectiva dos princípios previdenciários; manejando também o documental para buscar acesso a jurisprudências e dispositivos legais, para o entendimento do tema. O objetivo deste artigo é abranger especificamente o esclarecimento e o conhecimento sobre o assunto, mostrando que o limbo previdenciário causa danos que não foi acolhido pelo INSS, resultando a um ressarcimento de danos morais previdenciários ao assegurado que foi imposto ao limbo previdenciário, onde o intuito é indenizar o lesado por sofrer danos psicológicos, evitando atraso/erro no julgamento dos pedidos administrativos.

1046

Palavras-Chave: Limbo previdenciário. Responsabilidade civil do estado. Dano moral previdenciário.

¹Graduanda em Direito pela Universidade Una Contagem, Minas Gerais- MG, Brasil.

² Graduada em Direito pela Universidade Una Contagem, Minas Gerais- MG, Brasil.

ABSTRACT: This article, called “Social security limbo: Moral damage before delay and error in the granting of social security benefits in the administrative sphere” aims to study and analyze requests for social security benefits, where the National Institute of Social Security (INSS) fails to comply with the deadlines. periodically and consequently there are no legal consequences. In this way, the insured who obtained the social security benefit unfairly denied suffers the effects of social security limbo. The purpose of this article is to analyze the feasibility of applying the legal provision of social security moral damage in the face of INSS errors and delays. Seeking clarification from exploratory and bibliographic research, intending to know carefully the subject in question, to know their rights for the Brazilian population, particularly regarding moral damage and social security limbo, being observed from the perspective of social security principles; also handling the document to seek access to jurisprudence and legal provisions, for the understanding of the subject. The purpose of this article specifically covers the clarification and knowledge of the subject, showing that the social security limbo causes damage that was not accepted by the INSS, resulting in a compensation of social security moral damages to the insured that was imposed to the social security limbo, where the purpose is to indemnify the psychological damage suffered by the injured party and prevent delays/errors in the judgment of administrative requests.

Keywords: Social Security Limbo. State civil liability. Social security moral damage.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa discutir o tema da responsabilidade civil do Estado em indenizar moralmente o cidadão incapaz, prejudicado com a demora e erro na concessão de benefícios previdenciários na esfera administrativa. O artigo busca analisar e trazer uma discussão referente a ausência de consequências punitivas nos casos dos atos ilícitos praticados pela demora e erro do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

Vale ressaltar que o art. 41-A, § 5º da Lei n.º 8.213/91³ estabelece o prazo de 45 (quarenta e cinco) a partir da data de apresentação da documentação necessária para a contagem do primeiro pagamento do respectivo benefício requerido. Em contrapartida, o art. 49 da Lei n.º 9.784/99⁴, firma o prazo de 30 dias para a autoridade administrativa decidir sobre os processos, solicitações e reclamações que lhe forem submetidos. Por fim, no

³ 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 “Limbo previdenciário: dano moral ante a mora e erro na concessão de benefício previdenciário na esfera administrativa” pretende estudar e analisar

⁴ 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.

juízo do Recurso Extraordinário n.º 1171152, o Supremo Tribunal Federal (STF) homologou acordo firmado entre Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Ministério Público Federal (MPF), que estabeleceu o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para análise dos pedidos de auxílio por incapacidade.

Contudo, por falta de consequências jurídicas, o INSS descumpra os prazos reiteradamente, fazendo com que tanto o texto legal quanto o acordo judicial tenham efeito apenas decorativo. Consequentemente, o trabalhador incapaz, é colocado em situação de vulnerabilidade à margem da segurança social, uma vez que não receberá nenhuma remuneração e não receberá os benefícios previdenciários a que tem direito, tendo implicações em sua vida pessoal, familiar e social, criando barreiras para poder viver com dignidade. Da mesma forma, o segurado a quem foi injustamente negado o benefício previdenciário sofre as consequências do limbo previdenciário.

Com base na análise teórica e nas decisões judiciais, tem-se a intenção de apresentar a ideia referente ao do dano imaterial previdenciário e aplicar a responsabilidade moratória / defeituosa do INSS para recompensar tal conduta ilícita. Os problemas na concessão dos benefícios previdenciários invadem o cotidiano daqueles que têm direito ao correto e eficaz julgamento dos seus requerimentos administrativos, sendo essas pessoas prejudicadas pela incapacidade das autoridades previdenciárias de aplicar a legislação federal.

O objetivo principal do presente questionamento é analisar a possibilidade de aplicação do dano moral previdenciário contra o INSS pelo descumprimento de suas obrigações previdenciárias. Isso inclui a não observância dos artigos 41-A, §5º, da Lei n.º 8.213/91, art. 49 da Lei n.º 9.784/99, ou Recurso Extraordinário n.º 1171152 do Instituto Nacional do Seguro Social. Ao descumprir com suas responsabilidades, o INSS sujeita aos segurados uma situação de limbo previdenciário, devendo ser indenizados por tal conduta.

A fim de auxiliar no alcance dessa finalidade máxima, o presente artigo está dividido em quatro capítulos, primeiramente iremos realizar uma explicação breve sobre o procedimento administrativo para implantação do benefício previdenciário, por seguinte iremos explicar os benefícios por incapacidade permanente e temporária e o prazo para sua concessão, no terceiro capítulo faz-se necessário apresentar o conceito do Limbo previdenciário bem como suas características, no quinto capítulo será abordado de forma minuciosa a responsabilidade civil do Estado, bem como a possibilidade de aplicação da

responsabilização estatal por atos omissivos e por lei e atos normativos ou regulamentares, por fim apresentaremos decisões favoráveis e desfavoráveis referente ao assunto.

1. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PARA IMPLANTAÇÃO DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO

A Constituição Federal, em seu art. 5º, incisos LV, LXXII e LXXVIII⁵, legitima o uso da expressão “processo administrativo” para definir a disciplina da relação jurídica estabelecida entre o INSS e seus beneficiários.

O processo administrativo previdenciário é uma espécie de processo administrativo instaurado perante o INSS para processamento e concessão dos benefícios previdenciários e assistenciais, e conforme nos ensina Frederico Amado⁶, podemos dividir o processo administrativo previdenciário nas seguintes fases:

a) fase inicial;

A fase inicial é instaurada por solicitação de ofício do segurado ou dependente, por procurador legalmente constituído, representante legal ou administrador provisório e, em alguns casos, pelo empregador ou pelo próprio INSS. Os requerimentos ou agendamentos poderão ser efetuados pelos canais de atendimento do INSS, que, devem atender ao disposto do Decreto n. 9.094/2017⁷, observando a modernização do atendimento e os serviços disponibilizados pelo Instituto, conforme expressa o art. 667 da IN INSS PRES. n. 77/2015⁸. Alguns serviços podem ser realizados online no site do INSS ou pela Central de Teleatendimento 135⁹.

b) fase instrutória;

⁵ LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

⁶ AMADO, Frederico. Curso de Direito e Processo Previdenciário. Juspodium. São Paulo – 2018. p.1041.

⁷ Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

⁸ Art. 667. O requerimento de benefícios e serviços deverá ser solicitado pelos canais de atendimento do INSS, previstos na Carta de Serviços ao Usuário do INSS de que trata o art. 11 do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, tais como:

I - Portal do INSS: www.inss.gov.br;

II - Central de Teleatendimento 135;

III - Central de Serviços Meu INSS; e

IV - Unidades de Atendimento

⁹ <https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss>

Na fase instrutória, são recolhidas e obtidas as provas necessárias para demonstrar o que é necessário para instaurar o procedimento administrativo previdenciário. Nessa etapa, são investigados os requisitos legais para a concessão dos benefícios solicitados. São aceitáveis todas as provas destinadas a esclarecer a existência do direito às prestações, salvo se a lei prescrever forma específica. Os principais instrumentos probatórios produzidos no processo administrativo previdenciário são documentos, depoimentos e provas periciais (perícias médicas e sociais).

c) fase decisória;

Concluída a fase instrutória, a decisão deve descrever sucintamente o pedido feito durante o início do processo, a fundamentação e motivação adequadas com base nas provas produzidas durante o processo e a conclusão do deferimento ou indeferimento do pedido. Posteriormente, os beneficiários serão notificados da decisão.

d) fase recursal;

Ainda pode haver uma fase de apelação à medida que a decisão é notificada. Frederico Amado acrescentou:

Da decisão tomada pelo INSS nos processos de interesse dos beneficiários, caberá recurso ordinário no prazo de 30 dias ao Conselho de Recursos da Previdência Social - CRPS, órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério da Previdência Social, na forma do artigo 126, da Lei 8.213/91, que o julgará através de uma das suas 29 Juntas de Recursos, com eficácia suspensiva e devolutiva, se tempestivo. Com o advento da Lei 13.341/2016, o Conselho de Recursos da Previdência Social passou a se chamar Conselho de Recursos do Seguro Social, vinculado ao Ministério da Fazenda, pois foi extinto o Ministério da Previdência Social.

Também competirá às Juntas de Recursos do CRSS apreciar recurso contra decisão do INSS acerca da configuração do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário - NTEP. Após a interposição do recurso pelo segurado ou seu dependente, o INSS apresentará razões de contrariedade, também no prazo de 30 dias. Consoante o artigo 17, do Regimento Interno do CRSS, compete às Juntas de Recursos julgar os Recursos Ordinários interpostos contra as decisões do INSS nos processos de interesse dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, nos processos referentes aos benefícios assistenciais de prestação continuada previstos no art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e, nos casos previstos na legislação, nos processos de interesse dos contribuintes do Regime Geral de Previdência Social.

Caso o INSS admitir que o segurado está correto em seu questionamento da decisão administrativa, deve ser feita a retratação.

e) fase de cumprimento das decisões administrativas.

Por fim, tem-se a fase de cumprimento da decisão administrativa com a implementação do benefício ou prestação do serviço solicitado no momento da abertura do processo.

1.1 BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE

Os benefícios por invalidez são amparos concedidos aos contribuintes da Previdência Social afetados por uma doença ou lesão, portanto, estão impossibilitados de realizar as suas atividades laborativas ou habituais, estando incapacitado de continuar trabalhando devido a uma deficiência física, mental ou psicológica, então o segurado pode requisitar a concessão do benefício por incapacidade junto ao INSS.

O objetivo do benefício é fornecer suporte financeiro ao segurado que não pode se garantir sua própria subsistência até que sua capacidade de trabalhar seja restabelecida. Além da incapacidade, o segurado também precisa atender aos requisitos de carência, que será explicado posteriormente.

Theodoro Agostinho diferencia os tipos de benefícios por incapacidade laboral da seguinte forma:

A proteção previdenciária, no que tange à incapacidade laboral, abrange os benefícios de auxílio-doença, no caso de incapacidade temporária, aposentadoria por invalidez, quando a incapacidade for definitiva e total, impedindo a reabilitação profissional, e o auxílio-acidente, como indenização pela perda para sempre de parte da capacidade de trabalho.

1051

Ou seja, conforme explica Theodoro Agostinho o benefício por incapacidade possui três espécies que são elas: benefício por incapacidade permanente (Aposentadoria por Invalidez), benefício por incapacidade temporária (Auxílio-Doença) e Auxílio-Acidente, vale ressaltar que o auxílio-acidente não será objeto de estudo do presente artigo.

A. Benefício por incapacidade temporária

A incapacidade temporária possui previsão de término, ou seja, é reversível e não dura para sempre, ocorre quando um trabalhador precisa se afastar da empresa até que esteja adequado seu retorno para exercer novamente suas funções.

B. Benefício por incapacidade permanente

A incapacidade permanente não tem data de término, ou seja, é irreversível, sendo concedido a trabalhadores e segurados com alguma deficiência permanente ou incurável que

os impossibilite completamente de realizar qualquer trabalho ou atividade laboral para garantir sua subsistência.

1.2 EXIGÊNCIAS PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE

A. cumprido a carência mínima para obtenção do benefício;

Carência é o número mínimo de meses (competências) pagos ao INSS para que o cidadão, ou em alguns casos o seu dependente, tenha a concessão de um benefício previdenciário, conforme art. 24 da Lei de Benefícios da Previdência¹⁰, o segurado deverá ter cumprido a carência equivalente a 12 (doze) contribuições mensais para a concessão do benefício por incapacidade, exceto nos casos de acidente de trabalho ou cometimento de algumas das doenças ou afecções relacionadas na lista feita pelos Ministérios da Saúde e pelo INSS.

O artigo 152 da Instrução Normativa 45/2010 elenca as enfermidades de tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave; estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante), Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – AIDS, contaminação por radiação com base em conclusão da medicina especializada, ou hepatopatia grave, não necessitam de carência para conseguir o benefício por incapacidade.

Theodoro Agostinho em sua obra Manual de Direito Previdenciário, ressalta a falta de atualização do rol de doenças consideradas graves e que não possuem necessidade de carência, conforme segue:

Observa-se que a falta de atualização do rol de doenças consideradas graves, que não contém diversas enfermidades que poderiam assim ser enquadradas, por exemplo, a febre amarela, a esquistossomose, a doença de Chagas, a malária, a dengue hemorrágica, entre tantas outras - acarretando enorme risco de desproteção social às pessoas acometidas por tais doenças nos primeiros 12 meses de filiação previdenciária.

A falta de atualização desse rol prejudica ainda mais os segurados que além de enfrentar a demora, erros e muitas vezes passar pelo Limbo previdenciário dependem de um sistema

¹⁰ Art. 24. Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.

desatualizado que ao contrair uma doença que deveria ser enquadrada em doenças graves sem a necessidade de carência, não tem tal proteção social.

B. possua qualidade de segurado;

A qualidade de segurado é adquirida por um indivíduo quando faz sua primeira contribuição e permanece com essa condição de segurado até o final do período de graça. A qualidade de segurado ainda é mantida por 12 (doze) meses para os segurados obrigatórios e por 6 (seis) meses para segurados facultativos.

No entanto, ainda existem alguns critérios que devem ser atendidos, sendo preciso demonstrar que a lesão ocorreu após a obtenção da qualidade do seguro e posterior ao preenchimento do requisito de carência. Dessa forma, os cidadãos não podem começar a pagar contribuições para a Segurança Social sabendo que têm uma doença com a intenção de comprometer a Previdência e esperar receber benefícios de invalidez associados a essa doença.

C. Incapacidade laborativa temporária superior a 15 dias em caso de benefício por incapacidade temporária ou incapacidade laborativa insuscetível de reabilitação em caso de aposentadoria por incapacidade permanente, seja por motivo de um acidente de trabalho, ou seja, devida uma patologia.

1.3 PRAZO PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE

A legislação previdenciária estabelece um prazo para evitar atrasos indevidos no pagamento de benefícios pelo INSS. A Administração Nacional da Segurança Social, nos termos do artigo 41-A, § 5º da Lei n.º 8. 213/91 (Brasil, 1991), diz que: “primeiro pagamento do benefício será efetuado até quarenta e cinco dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária à sua concessão”. Segundo o entendimento da doutrina, esse prazo deve ser calculado a partir da data do recebimento do benefício até a data do pagamento.

Por outro lado, é preciso entender que o Supremo Tribunal Federal (STF) aprovou um convênio a ser firmado entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Ministério Público Federal (MPF) por um período de dois anos. Foi fixado um prazo de 45 dias para a Segurança Social analisar os pedidos de auxílio por incapacidade temporária. A decisão foi tomada no Recurso Extraordinário (RE) n.º 1171152 que também estabeleceu o prazo de 45 dias para realização das perícias médicas nos benefícios por incapacidade.

No entanto, apesar de ter estabelecido um prazo legal de 45 dias, o INSS, sem consequências legais, tem repetidamente desrespeitado esse prazo, deixando o texto legal meramente decorativo. O fato é que o trabalhador incapaz, impossibilitado de retornar ao trabalho, é colocado em situação de vulnerabilidade à margem da segurança social, em que não poderá receber os salários ou receber os benefícios da Segurança Social a que tem direito, tendo implicações em sua vida pessoal, familiar e social criando barreiras para poder viver com dignidade.

É importante notar, o artigo 49 da Lei n.º 9.784/99 estabelece a autoridade administrativa 30 (trinta) dias para decidir sobre os procedimentos, solicitações e reclamações que lhe forem submetidas quanto à sua atribuição, podendo prorrogar os mesmos durante o período, que deveria ser aplicado aos processos administrativos previdenciários no âmbito do INSS, ao invés do prazo de 45 dias, estabelecido pelo art. 41-A, § 5º da Lei n.º 8.213/91.

Os segurados, como último recurso, ante a demora para concessão ou negativa administrativa, podem acionando um advogado seja defensor público ou advogado particular e impetrar mandado de segurança e exigir seu direito líquido e certo de ter uma resposta administrativa para o que está pleiteando ou tem a possibilidade de impetrar uma ação previdenciária junto a Justiça Federal, se tratando de juizado especial a ação pode ser proposta pelo setor de alteração sem a necessidade de constituir um advogado, e sendo de competência da justiça comum o segurado sem condições de arcar com os custos pode procurar um defensor público para ajuizar a ação.

Mas cabe ressaltar que o Mandado de Segurança, e concomitantemente, o ajuizamento de uma ação judicial não é a forma mais satisfatória de resolução devido a condições do segurado que se encontra incapacitado, muitas vezes encontra-se sem o recebimento de qualquer valor para arcar com os custos de uma contratação de advogados particulares, ficando à mercê do sistema público da Defensoria que frequentemente não possui estrutura suficiente para ao atendimento do grande número de demanda, fazendo com que a espera seja ainda maior.

Essa situação prejudicial ao segurado não pode ficar impune, principalmente quando impõe um ônus desproporcional ao segurado bem-intencionado. O erro de julgamento ou atraso indevido dos benefícios por incapacidade, coloca o segurado que deveria estar recebendo benefícios previdenciários à margem ao limbo trabalhista previdenciário,

situação que agrava vulnerabilidade do cidadão por não conseguir sustentar a si mesmo ou sua família por falta de fonte de renda.

2. LIMBO PREVIDENCIÁRIO

Podemos entender como limbo previdenciário o período em que o empregador, representado por médicos do trabalho, discordam do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) sobre a possibilidade de retorno ao trabalho após usufruírem do benefício por incapacidade. Assim, podendo considerar que o indivíduo é "esquecido" pelas autoridades de segurança social devido à falta de definição entre médicos e peritos do INSS. O significado da palavra "limbo" é uma boa representação das condições previdenciárias impostas ao segurado:

I - Teve o benefício cessado de forma indevida;

II - Aguarda a concessão de requerimento administrativo sem ter resposta no tempo hábil da autarquia previdenciária; ou

III - tem o benefício por incapacidade indeferido administrativamente de forma equivocada.

Portanto, fica claro que nos três casos, o segurado terá que suportar uma vida de forma vulnerável e frágil, sendo ele colocada em um espaço de tempo sem definições, em que não pode voltar as suas atividades laborativas e receber sua remuneração trabalhista e também não recebe o benefício previdenciário por incapacidade, uma vez que o segurado recebe alta médica do perito do INSS para retornar ao trabalho, mas não do médico particular ou da empresa.

1055

2.1 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil é o instituto jurídico formado pelo conjunto de normas e princípios que disciplinam o nascimento, conteúdo e cumprimento da obrigação de indenizar outrem quanto a própria obrigação subsequente desta situação. Especificamente trata-se do fato de indenizar/reparar o dano que uma pessoa causa ao outro.

Assegurado no Capítulo VII da Constituição Federal, que trata da Administração Pública, traz em seu artigo 37, § 6º, a seguinte redação:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade,

causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Fundamentalmente falando da responsabilidade civil do Estado, podemos observar que a expressão propriamente dita se refere a responsabilidade do “Estado”, porém podemos afirmar que essa responsabilidade se designa a atos da administração, não da entidade política.

2.2 SURGIMENTO HISTÓRICO E TEORIAS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Tudo começou na revolução francesa com o enfraquecimento do Estado Absolutista e o fortalecimento do Estado Liberal. Nos meados do século XIX o Estado não tinha nenhuma responsabilidade pelos atos praticados por seus agentes. Devido ao entendimento monárquico onde a expressão em inglês é “The king can do no wrong” que traduzindo para o português se refere a “O Rei não pode errar”, na época as leis/poderes eram concentradas absolutamente no rei, conseqüentemente, a responsabilidade por qualquer dano causado as pessoas não eram do Estado.

Começando a vigorar a teoria da irresponsabilidade do Estado, sendo basicamente adotada a ideia de soberania absoluta, onde a opinião dos demais não teriam validade perante ao rei, gerando foi motivando a revolta da população com este modelo de estado, isso foi o estímulo para gerar a grande Revolução Francesa, que tinha como princípio a busca por igualdade, liberdade e fraternidade. Com esse novo modelo de Estado e criação de direitos e deveres para os governantes e governados, foi adquirido a possibilidade de responsabilizar o Estado pelos danos que causa a outrem.

À medida que a teoria da responsabilidade estatal ganha força, ela se subdivide em teóricos que defendem a responsabilidade objetiva e aqueles que defendem a aplicação da responsabilidade subjetiva.

2.3 RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA E SUBJETIVA

Na sociedade, no primeiro momento, manifestou-se a responsabilidade civil subjetiva, onde surgiu com a revolução industrial o desenvolvimento de tecnologias, criação de indústrias e crescimento populacional. Neste entendimento é necessário comprovar a conduta, o dano, o nexos causal e culpa ou dolo do agente. Portanto, o agente do dano só deverá indenizar a vítima se ficar caracterizada a culpa.

Dessa maneira, a responsabilidade civil objetiva é aquela que advém independentemente de culpa ou dolo. Aqui os requisitos a serem seguidos é ato ilícito, nexo de causalidade e dano. Ou seja, nesses casos o causador do dano deverá indenizar a vítima mesmo que não seja comprovada a culpa.

3. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS MORAIS

Diferente dos danos materiais, que podem ser pagos e corroborado por meio de documentação comprobatória, o dano moral ou ético é algo que este prejuízo não concede a qualificação por meio de documentos, devido à sua natureza imaterial, intangível. Por não, ser algo completamente especificado no ordenamento, obteve a necessidade do entendimento do dano por Antunes Varela:

O dano, para efeito da responsabilidade civil, é toda lesão nos interesses de outrem, tutelados pela ordem jurídica, quer os interesses sejam de ordem patrimonial, quer sejam de caráter não patrimonial.”

Através do conceito explanado acima, podemos falar, também, que é de suma importância, possui um caráter objetivo e outro subjetivo. O dano moral objetivo sucede de um ato ilícito visível e concreto, se caracterizando quando o próprio ato ilícito ofende direitos da personalidade, honra, nome, imagem, integridade física no âmbito privado ou público. Já o dano moral subjetivo porque somente pode ser verificado pelos sujeitos que cercam o lesionado quando este exterioriza seu aspecto espiritual e psíquico abalado pela dor moral. Sob outra perspectiva, o dano moral subjetivo está ligado ao sofrimento da alma, associado aos valores íntimos da pessoa¹¹.

Dessa forma, o causador do dano moral ficará obrigado a reparar conforme o valor da arbitragem do tribunal competente, respeitando a Teoria do Desestímulo. Portanto, além da indenização pelos danos causados, o valor intencional deve ser complementado por uma quantia punitiva e educativa.

Conseqüentemente, se o dano não patrimonial for realizado pelo prestador de serviço público ou pelo Estado, este será totalmente responsabilizado e devera ressarcir o prejuízo causado a outrem. Portanto, o dano material e o dano moral têm a mesma proteção jurídica, sendo aplicáveis à teoria do risco administrativo que constitui a responsabilidade objetiva.

¹¹ AGOSTINHO, 2019, p. 33

Em síntese, a utilização da Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva do Estado foi consagrada no ordenamento jurídico pátrio, o que mudou o entendimento geral da irresponsabilidade administrativa dos prestadores de serviço público. Como todos sabemos, o dano moral tornou-se independente em relação ao dano material. O dano moral ganhou bastante espaço, utilizado até mesmo no Direito Previdenciário nos casos de negativas indevidas aos benefícios por incapacidade requeridos, bem como quando o limbo previdenciário é imposto pela ineficiência e ausência de resposta da autarquia previdenciária.

3.1 DANO MORAL PREVIDENCIÁRIO

Consoante o que foi explicado anteriormente, com a ascensão histórica da definição de reparação de danos manifestou-se a obrigatoriedade de reparação de danos extrapatrimoniais, basicamente após a Constituição Federal de 1988 decretar que muitos valores, além do patrimonial, foram garantidos. Portanto, observamos a importância do dano imaterial com as palavras de Wânia Lima Campos:

Na seara previdenciária é inequívoca a possibilidade de ocorrer dano moral, consistente naquele prejuízo imaterial, que reflete na intimidade e na privacidade, experimentado pelo segurado ou dependente em decorrência dos vícios no processo, no ato administrativo de concessão de seu benefício ou nos requisitos destes, seja por má interpretação, seja por diagnóstico equivocados de uma situação fática de contingência da pessoa.[...]

Portanto, a aplicação do dano moral na área previdenciária é de suma importância, porque quando o segurado institui ao limbo previdenciário, situação que, já foi expresso neste Trabalho de Conclusão de Curso, ocasionando um estado de alto grau de fragilidade e, como um resultado, o esgotamento extrapatrimonial irrefutável. Ainda assim, é preciso informar que nem toda negativa indevida de benefícios previdenciários é suficiente para caracterizar obrigação de reparação de danos extrapatrimoniais. Isso porque o fato de o segurado estar sujeito à análise subjetiva dos peritos do INSS para a concessão do benefício prejudica a obrigação indenizatória, uma vez que a reforma judicial da decisão se baseia na natureza não objetiva da decisão. No entanto, se ficar comprovado que os peritos das autoridades federais apresentaram a existência de dolo de forma intencional, maliciosa ou grosseira, deve-se configurar o dano moral.

Em síntese, aplica-se a responsabilização moralmente a ausência de respostas por parte do INSS, visto que a própria Autarquia Federal consolidou acordo com o Ministério

Público Federal e a Defensoria Pública da União que determina a última a analisar os benefícios no prazo de 45 dias.

Os prazos devem ser seguidos enquanto este Contrato estiver em vigor. Por outro lado, quando tal acordo perde seus efeitos, o art. 49 da Lei nº 9.784/99, que estabelece prazo de 30 dias, prorrogáveis justificadamente, para decisão da autoridade administrativa, deve ser respeitado para a decisão das autoridades administrativas. O INSS será responsável por impor restrições previdenciárias aos segurados pleitear benefícios se não houver motivo válido e nenhum incentivo para cumprir o prazo.

Para podermos entender na prática como tem sido julgado os processos referentes a esse tema, será apresentado a análise de julgados favoráveis e desfavoráveis frente a responsabilidade civil pela demora/ erro na concessão de benefício previdenciário.

3.2 A TUTELA JURISDICIONAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM CASOS DE DEMORA/ERRO NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO

1.1. Análise de julgados favoráveis à responsabilização civil pela demora/ erro na concessão de benefício previdenciário

1.1.1. Tribunal Regional Federal da 3.^a região: 25/03/2022

1059

Para iniciarmos falaremos sobre o processo de número 5000123-54.2019.4.03.6004 que foi publicada uma sentença recentemente no dia 25/03/2022 do Tribunal Regional Federal da 3.^a região da 1.^a Vara Federal de Corumbá, onde o juiz federal Daniel Chiaretti determinou ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) o pagamento de R\$ 15 mil em danos morais pela demora na implantação da aposentadoria de um segurado, após suspensão considerada ilegal pela Justiça Federal.

Conforme o magistrado, ficou comprovada a responsabilidade da autarquia federal pelo dano decorrente da demora e da negativa sistemática para o implemento de verba alimentar.

[...] No caso concreto, a parte autora teve o benefício de aposentadoria deferido em 30/06/1996 sob o NB 42/100.242.716-6. Aduz que entre os anos de 1998 e 2000 fez um pedido de revisão da aposentadoria, e em seguida teve o benefício suspenso. Isso redundou no ajuizamento do processo n. 0000576-67.2001.4.04.6004, o qual foi julgado procedente em 2002. Todavia, segundo a inicial, apenas no ano de 2018 é que o benefício voltou a ser pago pela autarquia previdenciária. Consultando o CNIS da parte autora, verifico que o benefício NB 1002427166 está ativo com data de início 09/04/1996. Há informação, ainda, que o autor recebeu amparo assistencial entre 26/03/2010 e 31/08/2012 (NB 5401623654). Todavia, não é possível constatar com precisão os períodos nos quais o autor não recebeu a

aposentadoria. Aliás, sequer o INSS em sua contestação conseguiu precisar esse ponto, limitando-se a constatar que no período em que recebeu o benefício assistencial certamente não estava recebendo quaisquer valores relativos a benefício previdenciário[...] [...]do exposto, julgo **PROCEDENTE** o pedido, resolvendo o mérito nos termos do art. 487, I, do CPC, para condenar a parte ré ao pagamento de \$ 15.000,00 (quinze mil reais) a título de danos morais[...]

(TRF 3ª Região, 1ª Vara Federal de Corumbá, SENTENÇA -5000123-54.2019.4.03.6004, Juiz Federal DANIEL CHIARETTI, julgado em 25/03/2022, Intimação via sistema DATA: 25/03/2022)

1.1.2. Tribunal Regional Federal da 3.ª região: 10/04/2019

Por seguinte temos um julgado o TRT da 3ª região que responsabiliza o INSS pelos prejuízos gerados à segurada pela demora na concessão do benefício.

[...] É evidente que o INSS deve ser responsabilizado pelos prejuízos gerados à segurada, pela demora injustificada na implantação do benefício administrativamente deferido, devendo-se ter em conta que, atuando a autarquia com prerrogativas e obrigações da própria Administração Pública, sua responsabilidade é objetiva. [...] é preciso considerar que a autora foi privada da percepção do benefício indispensável ao seu sustento, e certamente sofreu aflições passíveis de atingir a órbita de sua moral, incidindo na espécie o princípio *damnum in re ipsa*, segundo o qual a demonstração do sofrimento pela parte se torna desnecessária, pois é de se presumir que a privação de verba alimentar, resulte em angústia e sofrimento da segurada. [...]

(TRF 3ª Região, 10ª Turma, ApReeNec - APELAÇÃO / REEXAME NECESSÁRIO - 5000222-80.2018.4.03.6126, Rel. Desembargador Federal SERGIO DO NASCIMENTO, julgado em 10/04/2019, Intimação via sistema DATA: 10/04/2019)

A decisão deixa claro que a parte sofreu aflições passíveis de atingir a órbita de sua moral, sendo que a privação de verba alimentar, resulta em angústia e sofrimento da segurada, sendo concedida a indenização por dano moral.

1.1.3. Tribunal Regional Federal da 3.ª região: 12/03/2021

Por fim, o desembargador Wilson Zauhy Filho definiu uma indenização no valor de R\$8.00,00 (oito mil reais) para compensação do dano moral pelo fato da autarquia ter deixado de dar cumprimento à determinação judicial de implementação de benefício previdenciário em favor do autor, levando longos dois anos para cumprir.

[...] 3. *Considerando as circunstâncias específicas do caso concreto, em especial o alto grau de culpa da autarquia requerida, que deixou de dar cumprimento a determinação judicial de implementação de benefício previdenciário em favor do autor, levando longos dois anos para fazê-lo, bem como a razoável extensão do dano extrapatrimonial, decorrente da privação do requerente de tais valores nesse período, sem demonstração de outros desdobramentos gravosos ao demandante advindos diretamente desta privação*, tem-se que o valor arbitrado em sentença, de

R\$ 8.000,00 (oito mil reais), se revela adequado e suficiente à compensação do dano moral no caso concreto, sem importar no enriquecimento indevido do autor, devendo ser mantido. [...]

(TRF 3ª Região, 1ª Turma, ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL - 0004147-50.2014.4.03.6114, Rel. Desembargador Federal WILSON ZAUHY FILHO, julgado em 12/03/2021, Intimação via sistema DATA: 19/03/2021)

8.2 Análise de julgados desfavorável à responsabilização civil pela demora na concessão de benefício previdenciário

Em regra, entende-se que o mero atraso na concessão de benefícios previdenciários não gera direito ao dano moral, quase como a jurisprudência de bloqueio de pedidos.

8.2.1 Tribunal Regional Federal da 3.ª região: 06/09/2019

O desembargador Federal Wilson Zauhy não reconheceu a indenização por danos morais alegando ser impossível o reconhecimento de dano moral exclusivamente pelo fato da demora na análise e concessão de benefício previdenciário.

DIREITO ADMINISTRATIVO, CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. DEMORA NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. AUSÊNCIA DE PROVA DO EFETIVO DANO MORAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS RECURSAIS. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. 1. No caso dos autos, pretende a parte autora a condenação do INSS ao pagamento de indenização por danos morais em razão da demora na concessão de benefício previdenciário a que tem direito. 2. Para o reconhecimento do dano moral torna-se necessária a demonstração, por parte do ofendido, de prova de exposição a situação relevante de desconforto, de humilhação, de exposição injustificada a constrangimento e outras semelhantes; à mingua dessa demonstração, impossível se faz o reconhecimento de dano moral exclusivamente pelo fato da demora na análise e concessão de benefício previdenciário ao autor. Precedente desta Corte. (...) (TRF da 3ª Região, Apelação Cível nº 5016500-40.2018.4.03.6100/SP, Rel. Desembargador Federal Wilson Zauhy, Primeira Turma, julgamento em 06/09/2019, intimação via sistema em 13/09/2019)

8.2.2 Tribunal Regional Federal da 3º região: 27/08/2020

Em decisão, o Desembargador Federal Hélio Nogueira definiu que o mero atraso na concessão de benefício previdenciário, por si só, não gera dano moral indenizável.

PROCESSO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DEMORA EM CONCEDER BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. AUSÊNCIA DE PROVA DE DANOS MATERIAIS E MORAIS. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. À luz dos fundamentos do art. 37, §6º, da CF/88, o pedido de indenização deve ser analisado na perspectiva da teoria da responsabilidade civil objetiva, tendo o INSS o dever de indenizar se presente (i) a prática de conduta lesiva do Poder Público, (ii) a lesão de bem imaterial e (iii) o nexo de causalidade entre elas. 2. A jurisprudência desta Corte tem consolidado entendimento no sentido de que o

mero atraso na concessão de benefício previdenciário, por si só, não gera dano moral indenizável, mas deve estar inequivocamente evidenciado nos autos. Precedente do TRF3. (...) (TRF da 3ª Região, Apelação Cível nº 5005816-20.2018.4.03.6112/SP, Rel. Desembargador Federal Hélio Nogueira, Primeira Turma, e-DJF3: 27/08/2020)

8.2.3 Tribunal Regional Federal da 4.ª região: 07/05/2021

O relator Julio Guilherme Berezoski Schattschneider alega que não ficou demonstrado abalo psíquico ou humilhação do segurado e complementa que a demora na apreciação do pedido administrativo, por si, não enseja indenização por dano moral.

PREVIDENCIÁRIO. RESTABELECIMENTO DE PENSÃO POR MORTE. DANO MORAL. INOCORRÊNCIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CONSECTÁRIOS. 1. Condições para a concessão do benefício previdenciário de auxílio-reclusão são idênticas às estabelecidas para a pensão por morte, regendo-se pela lei vigente à época do recolhimento do segurado à prisão. 2. **Na hipótese, incabível indenização por danos morais, porque não demonstrado abalo psíquico ou humilhação do segurado.** Ao contrário, o prejuízo havido é de natureza patrimonial, 3. A demora na apreciação do pedido administrativo, por si, não enseja indenização por dano moral. Precedente. (...) (TRF4, AC 5003383-52.2020.4.04.7112, SEXTA TURMA, Relator JULIO GUILHERME BEREZOSKI SCHATTSCHNEIDER, juntado aos autos em 07/05/2021)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo não pretende ser exaustivo sobre o assunto, porém, nas recomendações apresentadas, conclui-se que os danos morais previdenciários podem ser aplicados em situações em que há demora na análise de requisitos administrativos, como erros grotescos de configuração. Na análise de interesses, para tanto, deve ser comprovada a irregularidade do INSS.

A reparação civil é uma forma competente para a verificação e efetivação dos direitos fundamentais exposto em nossa Constituição Federal, e ganha espaço no âmbito da seguridade social para a perpetuação de uma relação justa e sem abusos, obtendo, a efetivação das garantias e princípios constitucionais no ambiente da autarquia federal previdenciária.

É inquestionável, isto posto, a responsabilidade civil do Estado pelos erros realizados na concessão de benefícios previdenciários e, conseqüentemente, a requisição do segurado à indenização pelo dano moral resultante da citada negligência, com amparo no art. 5º, V, X e art. 37, § 6º da Constituição Federal, acordado com os artigos. 186, 187, 927, 942 e seguintes do CC, da mesma forma ao entendimento da jurisprudência.

Contudo, apesar deste trabalho de conclusão de curso ser de suma importância, não se deve colocar fim à pesquisa sobre tema que merece novos e maiores esclarecimentos,

ressaltando-se que o dano moral previdenciário é um instituto que necessita ganhar grande espaço e oportunidades para ser debatido e estudado. Portanto, é necessário realizar uma análise detalhada das decisões judiciais nos Tribunais Federais do Brasil em um novo estudo a fim de estabelecer um entendimento regular dentro do território nacional dos segurados que estão impossibilitados de exercer atividades laborais no contexto de marginalização previdenciária.

REFERENCIAS

1. AGOSTINHO, Theodoro V. Manual de Direito Previdenciário. Editora Saraiva, 2020. E-book. ISBN 9786555592399. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555592399/>. Acesso em: 17 out. 2022.
2. AMADO, Frederico. Curso de Direito e Processo Previdenciário. Juspodium. São Paulo – 2018.
3. CAMPOS, Wânia Alice Ferreira Lima. **Dano moral no direito previdenciário**: doutrina, legislação, jurisprudência e prática. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013.
4. VARELA, Antunes. Direito das obrigações. 1ª. edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1977.
5. BRASIL. **Constituição da República Brasil**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 out. 2022.
6. BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acessado em: 25 out. 2022.
7. BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm. Acesso em: 25 out. 2022.
8. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 1.171.152-SC**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília. DJ (08/02/2021). Disponível em: <https://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=8084096>. Acessado em: 25 out. 2022
9. BRASIL. **Instrução Normativa 45/2010**. Dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos dos beneficiários da Previdência Social e disciplina o processo administrativo previdenciário no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/institucional/legislacao2/previdencia-e->

assistencia-social/docs/instrucao-normativa-inss-pres-no-45-2010/view Acesso: 25 out. 2022

10. Decreto n. 9.094, de 17 de julho de 2017. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 jul. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm>. Acesso em: 25 out. 2022.

11. Instrução Normativa n. 77, de 21 de janeiro de 2015. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 22 jan. 2015. Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/inss-pres/2015/77.htm>>. Acesso em: 25 out. 2022.

12. TRF 3ª Região, 1ª Vara Federal de Corumbá, SENTENÇA -5000123-54.2019.4.03.6004, Juiz Federal DANIEL CHIARETTI, julgado em 25/03/2022, Intimação via sistema DATA: 25/03/2022

13. TRF 3ª Região, 10ª Turma, ApReeNec - APELAÇÃO / REEXAME NECESSÁRIO - 5000222-80.2018.4.03.6126, Rel. Desembargador Federal SERGIO DO NASCIMENTO, julgado em 10/04/2019, Intimação via sistema DATA: 10/04/2019

14. TRF da 3ª Região, Apelação Cível nº 5016500-40.2018.4.03.6100/SP, Rel. Desembargador Federal Wilson Zauhy, Primeira Turma, julgamento em 06/09/2019

15. TRF 3ª Região, 1ª Turma, ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL - 0004147-50.2014.4.03.6114, Rel. Desembargador Federal WILSON ZAUHY FILHO, julgado em 12/03/2021, Intimação via sistema DATA: 19/03/2021

1064

16. TRF da 3ª Região, Apelação Cível nº 5005816-20.2018.4.03.6112/SP, Rel. Desembargador Federal Hélio Nogueira, Primeira Turma, e-DJF3: 27/08/2020.

17. TRF4, AC 5003383-52.2020.4.04.7112, SEXTA TURMA, Relator JULIO GUILHERME BEREZOSKI SCHATTSCHNEIDER, juntado aos autos em 07/05/2021