

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO**

**DANO MORAL NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO:
A RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSS E SUA
ANÁLISE PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO

Felipe Montagner

Santa Maria, RS, Brasil

2012

**DANO MORAL NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO:
A RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSS E SUA ANÁLISE
PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

por

Felipe Montagner

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito
parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Direito**

Orientador: Prof. Me. Paulo Ricardo Inhaquite da Costa

Santa Maria, RS, Brasil

2012

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Direito**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Monografia de
Graduação

**DANO MORAL NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO:
A RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSS E SUA ANÁLISE PELO
PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO**

elaborada por
Felipe Montagner

como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito

COMISSÃO EXAMINADORA:

Paulo Ricardo Inhaquite da Costa, Me.
(Presidente/Orientador)

Luiz Ernani Bonesso de Araújo, Dr.
(Universidade Federal de Santa Maria)

Ronaldo Busnello, Dr.
(Universidade Federal de Santa Maria)

Santa Maria, 18 de dezembro de 2012.

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho não seria possível sem a colaboração de muitas pessoas.

Agradeço primeiramente a minha família. Aos meus pais, Roberto e Celeni Ana Montagner, e meu irmão, Lucas Montagner, que sempre estiverem do meu lado em qualquer situação, agradeço muito pela excelência de minhas origens, de meu presente e, com certeza, de meu futuro.

Agradeço imensamente a minha namorada, melhor amiga e parceira para a vida, Lailana S. Cavalheiro, na qual encontro o amor, o respeito, a força e a honestidade que levam à nossa felicidade.

Agradeço também ao professor Paulo Ricardo Inhaquite da Costa, pela sua dedicação, competência e compreensão durante os meses de orientação do projeto e da monografia de graduação. Ademais, agradeço aos professores que tive ao longo do curso de Direito na Universidade Federal de Santa Maria, os quais repassaram um pouco de seus conhecimentos e muito colaboraram para a minha formação acadêmica e profissional.

Aos amigos que fiz durante o curso, futuros grandes colegas de profissão, agradeço o apoio, a amizade, a parceria e os máximos momentos que fizeram destes cinco anos de graduação inesquecíveis.

Muito obrigado!

Você não consegue escapar da
responsabilidade de amanhã
esquivando-se dela hoje.

(Abraham Lincoln)

RESUMO

Monografia de Graduação
Curso de Direito
Universidade Federal de Santa Maria

DANO MORAL NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO: A RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSS E SUA ANÁLISE PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

AUTOR: FELIPE MONTAGNER

ORIENTADOR: PAULO RICARDO INHAQUITE DA COSTA

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 18 de dezembro de 2012.

O presente estudo é resultado de pesquisa sobre a responsabilidade civil do Instituto Nacional do Seguro Social por danos morais causados aos segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social no Brasil. Buscou-se verificar a possibilidade de existência e as características de tais danos no ramo jurídico definido, examinar as condições, as causas e as hipóteses de incidência da responsabilização da autarquia federal pelos danos extrapatrimoniais, conectar o tema com os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais pertinentes e analisar as virtudes sancionatórias e pedagógicas da condenação à indenização dos prejuízos causados àqueles beneficiários. Para tanto, a abordagem ocorreu por três frentes: a legal, a doutrinária e a jurisprudencial. Por meio do método dedutivo, o trabalho partiu dos aspectos gerais da responsabilidade civil do Estado e culminou nas peculiaridades da responsabilidade civil do INSS por danos morais no ramo Previdenciário. Ademais, a pesquisa procedeu-se por meio dos métodos histórico, monográfico e estatístico, os quais concatenaram logicamente os capítulos desenvolvidos no estudo. Por fim, concluiu-se e constatou-se a possibilidade de responsabilização do INSS por danos morais causados aos segurados e dependentes do RGPS, os vícios existentes na estruturação e na atuação do Instituto que o levam a causar prejuízos na esfera moral daqueles, a atual tendência judicial de condenação civil da autarquia por tais violações, a competência da Justiça Federal para o julgamento das lides relativas ao tema e algumas situações, hipotéticas e concretas, que ensejam(riam) a responsabilização.

Palavras-chave: Danos Morais. Direito Previdenciário. Responsabilidade civil do INSS.

ABSTRACT

Graduation Monograph
Law School
Federal University of Santa Maria

MORAL DAMAGES IN THE SOCIAL SECURITY LAW: THE CIVIL LIABILITY OF THE INSS AND ITS ANALYSIS BY THE BRAZILIAN JUDICIAL BRANCH

AUTHOR: FELIPE MONTAGNER

ADVISER: PAULO RICARDO INHAQUITE DA COSTA

Date and Place of the Defense: Santa Maria, December 18th, 2012.

This study results from the research on the civil liability of the National Institute of Social Security for moral damages caused to the insured and dependents of the General Policy of Social Security in Brazil. It was sought to verify the possibility of the existence and characteristics of such damages in the chosen juridical field, examine the conditions, causes and hypotheses of incidence of the federal autarchy's liability for non patrimonial damages, connect the theme with doctrinal and jurisprudential positions and analyze the sanctionatory and pedagogical virtues of condemnation to compensation for damages caused to the those beneficiaries. To this purpose, the approach was done by three fronts: the legal, doctrinal and jurisprudential. Through deductive method, the work started from the general aspects of the State's liability and culminated in the peculiarities of INSS's civil liability for moral damages in the Social Security field. Moreover, the research proceeded through historical, monographic and statistical methods, which logically concatenated the chapters developed in the study. Finally, it was found out the possibility of the INSS's civil liability for moral damages caused to the insured and dependents of the RGPS, the irregularities existing in the structures and activities of the Institute that lead it to harm the moral sphere of those, the current judicial tendency of civil condemnation of the autarchy for such violations, the Federal Justice's competence for the judgment of the cases related to the topic and some situations, hypothetical and concrete, that motivate (or would motivate) the liability.

Keywords: Moral Damages. Social Security Law. Civil Liability of the INSS.

LISTA DE TABELAS

| | |
|------------------|----|
| Tabela nº 1..... | 34 |
| Tabela nº 2..... | 35 |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| 1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO | 12 |
| 1.1 A evolução histórica da responsabilidade civil do Estado | 12 |
| 1.1.1 A teoria da irresponsabilidade | 13 |
| 1.1.2 A teoria da responsabilidade subjetiva | 14 |
| 1.1.3 A teoria da responsabilidade objetiva..... | 16 |
| 1.1.4 A responsabilidade do Estado no Direito brasileiro hodierno | 17 |
| 1.2 Conceito de dano moral | 20 |
| 1.3 Do dano moral coletivo | 21 |
| 1.4 As funções compensatória e punitivo-pedagógica da responsabilidade pela reparação do dano moral | 27 |
| 2 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL POR DANOS MORAIS PREVIDENCIÁRIOS | 30 |
| 2.1 Características relevantes da relação previdenciária | 30 |
| 2.1.1 A natureza alimentar do benefício previdenciário..... | 30 |
| 2.1.2 A manutenção da relação..... | 31 |
| 2.1.3 A urgência do deferimento | 32 |
| 2.1.4 Desproporcionalidade das partes..... | 32 |
| 2.1.5 O Poder de império e a legitimidade dos atos do INSS..... | 33 |
| 2.2 A presença do INSS no Poder Judiciário | 33 |
| 2.3 A responsabilidade civil do INSS por danos morais previdenciários | 37 |
| 2.4 A competência judicial para o julgamento da responsabilidade civil por danos morais previdenciários | 39 |
| 3 HIPÓTESES QUE ENSEJAM A REPARAÇÃO POR DANOS MORAIS PREVIDENCIÁRIOS | 42 |
| 3.1 Situações individuais | 42 |
| 3.1.1 Suspensão e cancelamento indevidos de benefício..... | 42 |
| 3.1.2 Demora injustificada na concessão de benefício | 45 |
| 3.1.3 Descontos indevidos no benefício..... | 47 |
| 3.1.4 Perícia médica equivocada | 49 |
| 3.2 Situações coletivas | 51 |
| 3.2.1 Do dano moral coletivo na esfera previdenciária..... | 51 |
| 3.2.2 Da legitimidade ativa <i>ad causam</i> | 52 |
| 3.2.3 Do cadastramento dos nonagenários em 2003..... | 53 |
| CONCLUSÃO | 56 |
| REFERÊNCIAS | 59 |

INTRODUÇÃO

O presente trabalho terá como objeto de estudo a responsabilidade civil do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) por dano moral previdenciário e sua análise pelo Poder Judiciário brasileiro. Observa-se que o estudo proposto está se difundindo nos últimos anos, haja vista o crescimento de problemas que os contribuintes e beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) vêm enfrentando no âmbito da Administração Pública Federal, mais especificamente na esfera do INSS, autarquia criada pela Lei 8.029/1990, o qual recebe as verbas decorrentes das contribuições previdenciárias para fins de operacionalização do Regime Geral de Previdência Social.

Nesse contexto, cumpre referir a ampliação de controvérsias administrativas e litígios judiciais entre os beneficiários do RGPS e o INSS. Essa situação visivelmente sobrecarrega o Poder Judiciário nacional e tem origem, em parte, na escassa e incerta responsabilização da referida entidade pública por atos e omissões de seus agentes. Para ilustrar o aqui explanado, uma pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, lançada em março de 2011¹, informa que o INSS é o maior litigante judicial em âmbito nacional (22,33%), o maior na Justiça Federal (43,13%), o segundo maior na Justiça do Trabalho (6,41%) e o quarto maior na Justiça Estadual (5,95%). Esses dados são extremamente relevantes à compreensão e à abordagem do cenário apresentado.

Observa-se, portanto, que um exame detalhado da atuação administrativa do INSS é premente para se entender as causas e consequências dessa significativa presença na Justiça brasileira. Além disso, como serão desenvolvidas no avançar dos trabalhos, situações que extrapolam a normalidade e a legalidade da administração dos benefícios previdenciários devem ser objeto de especial atenção dos estudiosos desse ramo do Direito. É pauta tímida, porém atual, na jurisprudência pátria o julgamento de pedidos de condenação do INSS à indenização por danos morais causados ao segurado, em especial por conta da inobservância aos princípios da legalidade e da eficiência por parte daquele.

¹ BRASIL. **100 Maiores Litigantes**. Brasília: Conselho Federal de Justiça, 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2012.

Ressalta-se que tais porcentagens devem ser entendidas de acordo com um universo formado pelos processos em que constam os 100 maiores litigantes judiciais.

Destarte, a análise de determinadas condutas do INSS, passíveis de ensejar a sua condenação por danos morais causados aos segurados da Previdência Social, será objeto central da presente monografia, pregando-se peculiar atenção aos aspectos pedagógicos e punitivos que tal indenização pode instruir na relação conturbada existente entre o INSS e os segurados.

No entanto, muito em consequência do estágio inicial da pretendida reflexão, os requisitos de caracterização dos danos morais no direito previdenciário, as situações que lhe dão ensejo e as demais peculiaridades não estão bem claros na realidade brasileira atual, sendo necessário o avanço da análise no tema proposto.

Para a realização do presente estudo, será utilizado o método dedutivo, visto que a matéria será abordada a partir do assunto genérico danos morais, culminando nas suas especificidades no âmbito previdenciário. Outrossim, os métodos de procedimento manejados serão o monográfico, o histórico e o estatístico.

Nessa senda, o desenvolvimento do trabalho terá início com o capítulo destacado à apreciação dos aspectos gerais da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro, a qual será feita pelo estudo da evolução histórica da matéria, do conceito de dano moral, da percepção nacional atual quanto ao dano moral coletivo e das funções compensatória e punitivo-pedagógica da condenação por tais danos.

Por sua vez, o segundo capítulo discorrerá sobre as peculiaridades da responsabilidade civil por danos morais no concernente ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao Direito Previdenciário, tratando das características da relação previdenciária, dos números pertinentes à presença do INSS como litigante no Poder Judiciário, da espécie de responsabilidade incidente no caso e da definição da Justiça competente para o julgamento das lides sobre danos extrapatrimoniais previdenciários.

Por fim, a terceira e última parte explanará pontualmente algumas situações individuais e coletivas que ensejam(riam) a responsabilização do INSS por danos morais causados aos segurados e/ou dependentes do RGPS.

Portanto, surgem algumas questões a serem respondidas no decorrer do texto, como: é possível a responsabilização do Instituto Nacional do Seguro Social por danos morais causados aos contribuintes e beneficiários do RGPS? Em caso

positivo, quais são os requisitos necessários e as hipóteses deflagradoras de tal reparação extrapatrimonial? Quais são os órgãos do Poder Judiciário competentes para seu processo e julgamento? Em suma, objetivou-se averiguar a possibilidade ou não de responsabilização e indenização por dano extrapatrimonial ao segurado do Regime Geral de Previdência Social sujeito aos atos e às omissões do INSS em consonância com as disposições legais e os posicionamentos da doutrina e da jurisprudência dos órgãos do Poder Judiciário brasileiro.

1 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Como retro afirmado, o presente estudo tem como cerne a análise da responsabilidade civil do Instituto Nacional do Seguro Social por danos morais causados aos segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social.

Teoricamente, o Estado enquanto Administração Pública, na execução de suas atividades por meio de seus agentes públicos/administrativos, pode vir a ser causador de danos aos administrados. Esta ação tem o condão de ofender bens protegidos pela lei, e, nessa condição, toda ação causadora de dano ao particular deve ser considerada quando houver nexo causal entre o dano e a ação dos agentes que atuam em nome do Estado.

No que concerne ao Direito Previdenciário, buscar-se-á averiguar se o INSS, entidade federal responsável pela administração dos benefícios e serviços fornecidos pela Previdência Social pública brasileira, pode ser responsabilizado por danos morais causados aos segurados e dependentes do RGPS, quais os requisitos e circunstâncias e como o Poder Judiciário brasileiro lida com o assunto.

Destarte, o entendimento do tema exige a fixação prévia de conhecimentos genéricos sobre a responsabilidade civil, o dano moral e o Estado. Assim, com o fito de compreender as peculiaridades do sistema Previdenciário que levam às dificuldades encontradas na implementação da discussão dos danos morais, é necessário mergulhar, inicialmente, nas origens e na evolução do instituto da responsabilidade civil do Estado no Direito brasileiro.

1.1 A evolução histórica da responsabilidade civil do Estado

Preliminarmente, cumpre esclarecer que o presente estudo adotará, sempre que possível, a expressão “responsabilidade civil do Estado” em contraponto à “responsabilidade civil da Administração Pública”, a qual é utilizada comumente como sinônima daquela. Observa-se que, quando se fala em Estado, devem ser consideradas suas três funções: a Administrativa, a Jurisdicional e a Legislativa. Ademais, a Administração Pública não tem personalidade jurídica própria e capacidade para ser sujeito de direitos e deveres, uma vez que é mera manifestação estatal. Assim, para evitar as possíveis confusões que o conceito ambíguo de

“Administração Pública” pode originar, prega-se pelo uso da expressão que intitula este capítulo.

Portanto, a matéria será desenvolvida a partir da análise da responsabilidade civil extracontratual do Estado, representado pelas pessoas jurídicas de direito público interno e responsáveis pelos atos e omissões de seus agentes públicos.

Feita essa consideração propedêutica, verifica-se que a evolução do instituto foi permeada por diversas modificações nos últimos séculos. Considerando-se o sistema europeu-continental herdado dos ensinamentos do Conselho de Estado Francês, o percurso partiu da teoria da irresponsabilidade total na época do absolutismo estatal, passou pela responsabilidade subjetiva e culminou na teoria da responsabilidade objetiva, dominante no contexto brasileiro atual.

Passa-se, assim, à análise pontual das fases e teorias da responsabilidade civil do Estado.

1.1.1 A teoria da irresponsabilidade

A teoria da irresponsabilidade originou-se na época do absolutismo estatal (consolidada nos séculos XVI-XVIII). Naquele momento, conceber a responsabilidade do Estado por seus atos era, para muitos, um sério obstáculo à execução de suas atividades, passível, inclusive, de inviabilizar seus empenhos e resultados. Frases célebres como “The King can do no wrong” e “o Estado sou eu” ilustram a essência dessa fase: a total ausência de responsabilidade do Estado por atos e omissões de seus agentes causadores de danos a terceiros. Ocorrido o dano, o particular tinha, quando muito, a possibilidade de litigar contra o funcionário causador do prejuízo.

No entanto, por sua visível injustiça e desproporção entre Estado e administrado, o qual arcava exclusivamente com os ônus dos danos sofridos, tal teoria rapidamente passou a ser combatida e, aos poucos, foi abandonada na transição do século XIX para o XX. Nesse sentido, Sergio Cavalieri filho expõe:

A doutrina da irresponsabilidade era a própria negação do direito. De fato, se no Estado de Direito o Poder Público também se submete à lei, a responsabilidade estatal é simples corolário, consequência lógica e inevitável dessa submissão. Como sujeito dotado de personalidade, o Estado é capaz de direitos e obrigações como os demais entes, inexistindo motivos que possam justificar a sua irresponsabilidade. Se o Estado é o

guardião do Direito, como deixar ao desamparo o cidadão que sofreu prejuízos por ato próprio do Estado?²

Com o intuito de responsabilizar o Estado por suas ações, deu-se início aos estudos da teoria subjetiva.

1.1.2 A teoria da responsabilidade subjetiva

Após a superação da teoria da irresponsabilidade, a teoria da responsabilidade subjetiva absorveu a noção de culpa do Direito Civil, motivo pelo qual também ficou conhecida como teoria civilista, fundada na culpa do funcionário e nos preceitos da responsabilidade por fato de terceiro. É nessa fase que se debateu, de forma inédita, sobre os atos de gestão e de império.

Sobre o ato de gestão e o ato de império, cumpre diferenciá-los sumariamente: este seria o ato praticado pela Administração em uma posição privilegiada em relação ao particular, com prerrogativas de autoridade e regidas por um direito especial, diverso do comum; por sua vez, aquele seria o ato praticado pela Administração em uma posição de igualdade com o particular, no qual se aplicaria o direito comum para gestão do patrimônio público e dos seus serviços. Destarte, a responsabilização do Estado incidiria, após a análise da culpa de seu agente/preposto, somente nos atos de gestão, ficando incólume quando exercido um ato de império³.

Porém, essa divisão sofreu retaliações, como bem destaca Maria Di Pietro:

Surgiu, no entanto, grande oposição a essa teoria, quer pelo reconhecimento da impossibilidade de dividir-se a personalidade do Estado, quer pela própria dificuldade, senão impossibilidade, de enquadrar-se como atos de gestão todos aqueles praticados pelo Estado na administração do patrimônio público e na prestação de seus serviços⁴.

Aos poucos, ficou claro que o Estado não é meramente representado por seus agentes, mas age por meio deles e dos seus órgãos. Considerando-se a impossibilidade física do ente político (pessoa jurídica) executar suas funções por si,

² CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 8. ed. rev. amp. São Paulo: Atlas, 2009, p. 228.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 644.

⁴ *Ibid.*, p. 645.

sua vontade é manifestada através de seus agentes e órgãos. Foi o estopim da teoria do órgão (organicista) na análise subjetiva da responsabilidade, na qual o Estado e o agente público, nessa qualidade, são considerados de forma una. Para elucidar, Celso Antônio Bandeira de Mello expressa:

A relação entre a vontade do Estado e de seus agentes é uma relação de imputação direta dos atos dos agentes ao Estado. Esta é precisamente a peculiaridade da chamada relação orgânica. O que o agente queria, em qualidade funcional – pouco importa se bem ou mal desempenhada –, entende-se que o Estado quis, ainda que haja querido mal. O que o agente nestas condições faça é o que o Estado fez⁵.

Dessarte, a atividade do agente público, exercida nessa condição, é atividade da própria pessoa jurídica, razão pela qual devem ser atribuídas a ela as consequências dessa atividade, prejudiciais ou não aos particulares.

Ocorre que a ideia civilista de culpa ficou ultrapassada e entraram em cena os princípios publicísticos, evoluindo-se da culpa individual para a culpa impessoal. Assim, a teoria subjetiva chegou a um segundo momento, no qual se focou na análise da culpa independentemente do agente em específico causador do dano ou do enquadramento do ato praticado como de gestão ou de império: foi o surgimento da subteoria da culpa anônima, culpa administrativa ou culpa/falta do serviço.

Essa fase tem seu embasamento na precariedade da execução do serviço, a qual leva à responsabilidade civil do Estado pelos danos causados aos administrados decorrentes de serviço não prestado (omissão), de seu mau funcionamento ou de sua prestação atrasada. Impende ressaltar que essa modalidade de responsabilidade subjetiva tem o requisito “culpa” mais velado, pois, ao contrário da concepção de culpa individualizável (de determinado agente público), ela manifesta-se diluída na (des)organização, na culpa do próprio Estado em não prestar o serviço de forma eficiente, caracterizando, assim, uma culpa “anônima”. Portanto, necessário que a vítima dos danos sofridos comprove alguma das situações, acima referidas, caracterizadoras da culpa anônima, em que pese dispensada da prova de qual agente público incidiu em culpa na (não) execução do serviço.

Por fim, observa-se que, atualmente, a culpa do serviço é presumida em diversas situações, tendo em vista as óbvias dificuldades de comprovação para a

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 867.

vítima, recaindo sobre o Estado o ônus de comprovar que o serviço foi prestado devida e regularmente.

Na sequência da evolução do tema, chegou-se à teoria objetiva da responsabilidade.

1.1.3 A teoria da responsabilidade objetiva

A terceira, atual e predominante etapa da evolução nos apresenta a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, desenvolvida inicialmente na seara do Direito Público francês no final do século XIX, na qual não há análise de culpa do funcionário nas origens dos danos causados a terceiros. Destarte, necessária apenas a comprovação do nexo causal existente entre o dano e a ação do Estado por meio de seu agente.

Deve-se atentar que o dano sofrido na responsabilidade objetiva não é qualquer dano que o administrado em geral, muitas vezes, deve suportar como encargo social. Aqui, o dano deve ser específico e anormal, ou seja, deve atingir apenas um ou alguns indivíduos e extrapolar os inconvenientes corriqueiros da vida em sociedade perpetrados pela atuação estatal⁶.

A vertente fase tem seu fundamento nos princípios da igualdade e da solidariedade, isto é, na equânime repartição dos ônus oriundos de atos ou efeitos lesivos (encargos sociais), evitando-se que poucos arquem com prejuízos acarretados por causa de atividades executadas no interesse geral.

Nessa fase, desenvolveram-se duas situações: as subteorias do risco administrativo e do risco integral. A primeira baseia-se no risco (possibilidade) gerado para os administrados em razão da (a)normal atividade do Estado. Então, uma vez que a atividade é exercida em prol de todos (da sociedade ou de um grupo determinado), seu ônus deve ser igualmente suportado por todos. Porém, em que pese a não averiguação da questão “culpa” nessa espécie de responsabilidade, deve haver, necessariamente, a existência de nexo causal entre o dano sofrido por terceiro e a atividade do Estado. Isso importa afirmar que, no risco administrativo, exclui-se a responsabilidade quando ocorrer a quebra daquele nexo, seja por culpa exclusiva da vítima, por fato de terceiro, força maior ou caso fortuito, as quais são

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 646.

conhecidas como causas excludentes da responsabilidade estatal. Nesse sentido, manifesta-se Sergio Cavaleri Filho:

Não significa, portanto, que a Administração deva indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular. Se o Estado, por seus agentes, não deu causa a esse dano, se inexistente relação de causa e efeito entre a atividade administrativa e a lesão, não terá lugar a aplicação do risco administrativo e, por via de consequência, o Poder Público não poderá ser responsabilizado.⁷

Por sua vez, a segunda subteoria é, basicamente, uma exacerbação da primeira, delineada para disciplinar casos extremos e justificar o dever de indenizar inclusive nas hipóteses de exclusão daquela, ou seja, nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito e/ou força maior.

Para fechar o estudo da teoria do risco, Alexsandro Menezes Farineli e Fábila Maschieto expressam:

A responsabilidade civil tem por finalidade precípua o restabelecimento do equilíbrio violado pelo dano. Por isso, há em nosso ordenamento jurídico a responsabilidade civil não só abrangida pela ideia de ato ilícito, mas também há o ressarcimento de prejuízos em que não se cogita da ilicitude da ação do agente ou até da ocorrência de ato ilícito, o que se garante pela Teoria do Risco, haja vista a ideia de reparação ser mais ampla do que meramente o ato ilícito⁸.

Na sequência, analisar-se-á o contexto atual do instituto da responsabilidade civil do Estado no Brasil.

1.1.4 A responsabilidade do Estado no Direito brasileiro hodierno

Atualmente, o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988 expõe o tratamento constitucional genérico da responsabilidade civil da Administração Pública, seja direta ou indireta. Por sua importância, segue seu texto *ipsis litteris*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁷ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 8. ed. rev. amp. São Paulo: Atlas, 2009, p. 232.

⁸ FARINELI, Alexsandro Menezes; MASCHIETO, Fábila. **Dano Moral Previdenciário – Teoria e Prática**. São Paulo: Mundo Jurídico, 2011, p. 53-54.

(...)

§ 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 culpa⁹.

Ademais, corroborando as disposições constitucionais, o art. 43 do Código Civil de 2002 refere:

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo¹⁰.

Ainda, o Diploma Civilista expôs, em seus arts. 186, 187 e 927, as definições de ato ilícito, abuso de direito e obrigação de reparar os danos causados, *in verbis*:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem¹¹.

Destarte, observa-se que o quadro desenhado por nossa Carta Magna de 1988 e pelo Código Civil de 2002 definiu, em regra, a teoria da responsabilidade civil objetiva do Estado pelos danos materiais e morais causados a terceiros, o que implica desconsiderar a existência de culpa *lato sensu* para fins de pagamento de indenização ao prejudicado. Portanto, necessário demonstrar apenas três requisitos para sua caracterização:

⁹ BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 ago. 2012.

¹⁰ BRASIL. **Código Civil**. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 15 out. 2012.

¹¹ BRASIL. **Código Civil**. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 15 out. 2012.

- a) a ação do Estado, efetivada por meio de seus agentes públicos ou de agentes de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público;
- b) o dano certo (possível, real, aferível) infligido a terceiro, independentemente de ser usuário do serviço público prestado; e
- c) o nexo causal entre a conduta do agente público e o prejuízo do terceiro, destacando-se a perquirição da culpa apenas no caso do direito de regresso contra aquele.

Atenta-se para o fato de que, com a expressão “danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros”, a vertente Carta da República acolheu a subteoria do risco administrativo, condicionando sua responsabilidade aos danos derivados de sua atividade administrativa. No mais, relevou a casos específicos (como nos danos causados por acidentes nucleares e atos terroristas e de guerra) a adoção da subteoria do risco integral.

Insta ressaltar que, em que pese o art. 37 da Constituição Federal de 1988 não explicitar diferença entre ação e omissão como causa dos danos, entendimento majoritário compreende que, no Brasil, em caso de omissão do Estado, a responsabilidade civil incidente é a subjetiva, na qual há a necessidade de comprovação de mais um requisito: a culpa, ainda que presumida, na má prestação do serviço, como já minuciosamente explanado na subseção 1.1.2 do presente tópico.

Por fim, acerca da comprovação do dano moral que atinge direitos da personalidade, o entendimento majoritário da doutrina e da jurisprudência pátria aponta para a presunção relativa de sua ocorrência em alguns casos, afastando o pleno preenchimento do requisito de certeza da existência do dano. Destarte, inverte-se o ônus probatório, transferindo-o ao demandado, o qual deverá arcar com a comprovação da inexistência de dano extrapatrimonial no demandante. É o que ficou conhecido como dano moral provado *in re ipsa* (pela força dos próprios fatos). Assim foi julgado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO MORAL. CANCELAMENTO INDEVIDO DE APOSENTADORIA. COMUNICAÇÃO EQUIVOCADA DE ÓBITO. HOMÔNIMO.

No caso, a autora objetiva a condenação do INSS ao pagamento de danos morais em razão do cancelamento do benefício de aposentadoria, em decorrência de comunicação equivocada de seu óbito. Há dano moral *in re*

ipsa, por se tratar de cancelamento de benefício previdenciário de senhora idosa. Entretanto, o montante arbitrado não se afigura adequado, considerados o curto período de privação indevida do benefício e a rapidez no seu restabelecimento. Sendo assim, é razoável a redução da verba para R\$5.000,00 (cinco mil reais). Apelação parcialmente provida¹².

Dessa forma, concluída a retrospectiva da teoria da responsabilidade civil do Estado, passa-se ao estudo do conceito de dano moral.

1.2 Conceito de dano moral

A definição do que é dano moral está intimamente ligada ao patrimônio moral do indivíduo e à subjetividade da ofensa. Especialmente relacionado aos direitos da personalidade (imagem, nome, honra etc.), o dano moral é uma agressão ao íntimo da vítima, à sua psique, e acarreta “diminuição” de seu patrimônio moral. Quanto aos direitos da personalidade, Rui Stoco afirma:

Na verdade, os direitos da personalidade são direitos públicos subjetivos que desempenham uma função de instrumento jurídico voltado à concretização dos direitos primordiais do direito privado, pois são direitos fundamentais com origem e raízes constitucionais¹³.

Ainda, apresentando diversos prejuízos que o dano moral acarreta ao ser humano, Yussef Sahid Cahali expressa:

Na realidade, multifacetário o ser anímico, tudo aquilo que molesta gravemente a alma humana, ferindo-lhe gravemente os valores fundamentais inerentes à sua personalidade ou reconhecidos pela sociedade em que está integrado, qualifica-se, em linha de princípio, como dano moral; não há como enumerá-los exaustivamente, evidenciando-se na dor, na angústia, no sofrimento, na tristeza pela ausência de um ente querido falecido; no desprestígio, na desconsideração social, no descrédito à reputação, na humilhação pública, no devassamento da privacidade; no desequilíbrio da normalidade psíquica, nos traumatismos emocionais, na

¹² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Apelação cível parcialmente provida em relação ao pedido do apelante de diminuição do quantum da condenação em danos morais previdenciários**. AC 523053/RJ, nº 2006.51.01.500737-6. Instituto Nacional do Seguro Social x Vera Lúcia da Silva. Relator: Juíza Federal Convocada Maria Alice Paim Lyard. 05 de setembro de 2009. Disponível em: <[http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll/2011/09-setembro/05/2006.51.01.500737-6%20%20%20%20260608.xml?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$q=%5Brank%3A%5Bsum%3A%5Bstem%3A200651015007376%5D%5D%5D\\$x=serveR\\$3.0#LPHit1](http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll/2011/09-setembro/05/2006.51.01.500737-6%20%20%20%20260608.xml?f=templates$fn=document-frameset.htm$q=%5Brank%3A%5Bsum%3A%5Bstem%3A200651015007376%5D%5D%5D$x=serveR$3.0#LPHit1)>. Acesso em: 15 nov. 2012.

¹³ STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil – Doutrina e Jurisprudência**. 7. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 1.629.

depressão ou no desgaste psicológico, nas situações de constrangimento moral¹⁴.

Nesse plano, um sucinto conceito de dano extrapatrimonial pode ser expresso como o prejuízo jurídico causado aos atributos da personalidade da pessoa física e/ou da pessoa jurídica. No atinente às pessoas jurídicas, deve-se averiguar a compatibilidade de sua natureza com a possibilidade de sofrer danos morais.

Confirmando essa definição, o art. 5º, V e X, da Constituição Federal de 1988 nos revela o seguinte:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

[...]

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação¹⁵.

No que tange ao Direito Previdenciário, em que pese inexistir definição legal expressa a respeito, pode-se acrescentar que é o dano moral sucedido na esfera da proteção securitário-social, compreendendo os benefícios previdenciários como de natureza substitutiva e alimentar. Nesse sentido, Wladimir Novaes expõe que “a prestação previdenciária é, *intuitu personae*, responsável pela existência, subsistência ou sobrevivência da pessoa humana, afetando-a diretamente e com relevância decisiva”¹⁶.

1.3 Do dano moral coletivo

Um ponto do estudo do dano moral que vem sendo objeto de intenso questionamento é a possibilidade, ou não, de existência do dano moral ou

¹⁴ CAHALI, Yussef Said. **Dano Moral**. 4. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 20.

¹⁵ BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 24 out. 2012.

¹⁶ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Dano Moral no Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 29.

extrapatrimonial coletivo. Ainda existe muita divergência doutrinária e jurisprudencial a respeito da possibilidade de indenização por dano moral quando o sujeito passivo (vítima) é a coletividade.

Os defensores da impossibilidade de caracterização do dano extrapatrimonial coletivo estão apegados ao conceito de dano moral ligado à noção de dor, de sofrimento psíquico, isto é, de caráter individual e único. Assim, somente seria possível a existência de dano moral individual, respectivo e exclusivo a cada pessoa física ou jurídica sofredora do dano.

Por sua vez, aqueles que admitem essa espécie de dano moral expressam, em suma, que esse dano não está relacionado à dor sofrida pela pessoa física, mas aos valores que afetam negativamente a coletividade. Há certo entendimento no sentido de que, considerando-se o valor pecuniário obtido com a indenização, seria possível minimizar os prejuízos causados. No Direito Previdenciário, com o intuito de minimizar os mencionados efeitos, uma destinação possível para as verbas angariadas seria a aplicação em um fundo de proteção e amparo aos segurados e dependentes lesados.

Nesse diapasão, Marcelino Pereira Marques expressa:

O suporte para a criação e a aplicação do dano moral coletivo advém de uma nova forma de ver o direito, de cunho mais voltado para a esfera social em detrimento da esfera individual. De forma sintética, através da tutela moral coletiva, busca-se abreviação de procedimentos judiciais, a fim de agilizar a prestação jurisdicional e equiparar as sentenças para os múltiplos indivíduos atingidos por um mesmo evento danoso¹⁷.

No que tange à legislação pátria, essa corrente afirma que o dano moral coletivo tem sua base material nos arts. 6º, VI, e 81 da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) e processual no art. 1º da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), *in verbis*:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

¹⁷ MARQUES, Marcelino Pereira. Dano Moral Coletivo. **Revista Virtual da Faculdade de Direito Milton Campos**, Minas Gerais, v. 7, 2009, p. 3. Disponível em: <<http://www.revistadir.mcampos.br/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/marcelinopereiramarquesdanomoralcoletivo.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2012.

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum¹⁸.

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

V - por infração da ordem econômica;

VI - à ordem urbanística.

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados¹⁹.

Destarte, um conceito de dano moral coletivo pode ser extraído das palavras de Xisto Tiago de Medeiros Neto:

O dano moral coletivo corresponde à lesão injusta e intolerável a interesses ou direitos titularizados pela coletividade (considerada em seu todo ou em qualquer de suas expressões - grupos, classes ou categorias de pessoas), os quais possuem natureza extrapatrimonial, refletindo valores e bens fundamentais para a sociedade²⁰.

Acompanhando essa polêmica, o Superior Tribunal de Justiça passou a analisar a existência desse tipo de violação há poucos anos, especialmente em situações relativas ao direito do consumidor, ambiental e econômico-financeiro (bancário, p. ex.). Como constante nos julgados, uma pergunta paira no ar: é

¹⁸ BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm>. Acesso em: 31 out. 2012.

¹⁹ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 31 out. 2012.

²⁰ MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. **Dano moral coletivo**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 137.

possível a existência do dano moral coletivo mesmo que nenhum indivíduo sofra, imediatamente, prejuízo com o ato apontado como causador, ou seja, independentemente de os atos causarem efetiva perturbação física ou mental em membros individualizados da coletividade?

Em um primeiro momento, o STJ decidiu pela impossibilidade de condenação do demandado ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, como expressa a seguinte ementa da Primeira Turma:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO DE TELEFONIA. POSTOS DE ATENDIMENTO. INSTALAÇÃO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NO CONTRATO DE CONCESSÃO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. FUNDAMENTOS INATACADOS. SÚMULA 283/STF. MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 07/STJ. DANO MORAL COLETIVO. EXISTÊNCIA NEGADA. SÚMULA 07/STJ. ACÓRDÃO COMPATÍVEL COM PRECEDENTES DA 1ª TURMA. RESP 598.281/MG, MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI. DJ DE 01.06.2006; RESP 821891, MIN. LUIZ FUX, DJ DE 12/05/08. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA PARTE, DESPROVIDO²¹.

Nesse julgado, o STJ entendeu que o dano moral deve conter uma necessária relação com a noção de dor, de sofrimento psíquico e de natureza individual, o que seria incompatível com a noção de transindividualidade existente na coletividade, isto é, de indeterminabilidade do sujeito passivo, indivisibilidade da ofensa e de reparação da lesão.

Destarte, estabeleceu-se, inicialmente, que não existiria um dano moral ao meio ambiente, a uma coletividade ou a um grupo de pessoas não identificadas/determinadas. A agressão moral sempre se dirigiria à pessoa enquanto portadora de individualidade própria, singular e única.

Posteriormente, a Primeira Turma do STJ lançou um novo viés na discussão do tema, não mais tão intransigente na discussão da possibilidade de configuração do dano moral coletivo. Ao julgar um Recurso Especial no qual o Ministério Público pedia a condenação de empresa que havia fraudado uma licitação a pagar dano moral coletivo ao Município de Uruguaiana/RS, o Ministro Luiz Fux repeliu o pedido

²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial desprovido em relação ao pedido do recorrente de condenação da empresa de telefonia ré ao pagamento de indenização por danos morais coletivos dos consumidores**. REsp nº 971.844/RS. Brasil Telecom S/A x Ministério Público Federal. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. 03 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=7490357&sReg=200701773379&sData=20100212&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 29 out. 2012.

de condenação, mas afirmou que é preciso haver a comprovação de efetivo prejuízo coletivo para superar o caráter individual do dano moral. Assim, referiu que:

(...) a incompatibilidade entre o dano moral, qualificado pela noção de dor e sofrimento psíquico, e a transindividualidade, evidenciada pela indeterminabilidade do sujeito passivo e indivisibilidade da ofensa objeto de reparação, conduz à não indenizabilidade do dano moral coletivo, salvo comprovação de efetivo prejuízo dano²². (grifo nosso)

A Segunda Turma do STJ, por meio da Ministra Eliana Calmon, avançou em novo posicionamento a partir de 2009. Reconhecendo a existência dos precedentes pela impossibilidade de condenação por danos morais coletivos, afirmou que tal cenário não poderia mais ser sustentado. Nesse sentido, a Ministra ponderou que as relações jurídicas “caminham para uma massificação, e a lesão aos interesses de massa não pode ficar sem reparação, sob pena de criar-se litigiosidade contida que levará ao fracasso do direito como forma de prevenir e reparar os conflitos sociais”²³.

Assim, concluiu-se que o dano moral coletivo pode ser examinado e mensurado, considerando-se que o dano extrapatrimonial coletivo prescindiria da prova da dor ou abalo psicológico sofridos pelos indivíduos. Outrossim, a Ministra expôs:

Isso não importa exigir que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação tal qual fosse um indivíduo isolado. Estas decorrem do sentimento coletivo de participar de determinado grupo ou coletividade, relacionando a própria individualidade à ideia do coletivo²⁴.

Para ilustrar os novos rumos jurisprudenciais, colaciona-se o seguinte julgado:

²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial em ação civil pública não conhecido por ausência de prequestionamento, no qual não se entendeu, obiter dictum, o direito à indenização de dano moral coletivo, haja vista a não comprovação cabal da existência de tal dano.** REsp nº 821.891/RS. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul x ELETROJAN – Iluminação e Eletricidade Ltda.. Relator: Ministro Luiz Fux. 8 de abril de 2008, p. 1. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=3684377&sReg=200600380062&sData=20080512&sTipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 29 out. 2012.

²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial parcialmente provido em relação ao pedido de reconhecimento da conduta antijurídica da empresa, mas não de condenação à indenização por danos morais coletivos.** REsp nº 1.057.274/RS. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul x Empresa Bento Gonçalves de Transportes Ltda. Relatora: Ministra Eliana Calmon. 1º de dezembro de 2009, p. 6. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=6644424&sReg=200801044981&sData=20100226&sTipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 29 out. 2012.

²⁴ Ibid., p. 8.

RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - EMPRESA DE TELEFONIA - PLANO DE ADESÃO - LIG MIX - OMISSÃO DE INFORMAÇÕES RELEVANTES AOS CONSUMIDORES - DANO MORAL COLETIVO - RECONHECIMENTO - ARTIGO 6º, VI, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - PRECEDENTE DA TERCEIRA TURMA DESTA CORTE - OFENSA AOS DIREITOS ECONÔMICOS E MORAIS DOS CONSUMIDORES CONFIGURADA - DETERMINAÇÃO DE CUMPRIMENTO DO JULGADO NO TOCANTE AOS DANOS MATERIAIS E MORAIS INDIVIDUAIS MEDIANTE REPOSIÇÃO DIRETA NAS CONTAS TELEFÔNICAS FUTURAS - DESNECESSÁRIOS PROCESSOS JUDICIAIS DE EXECUÇÃO INDIVIDUAL - CONDENAÇÃO POR DANOS MORAIS DIFUSOS, IGUALMENTE CONFIGURADOS, MEDIANTE DEPÓSITO NO FUNDO ESTADUAL ADEQUADO.

1.- A indenização por danos morais aos consumidores, tanto de ordem individual quanto coletiva e difusa, tem seu fundamento no artigo 6º, inciso VI, do Código de Defesa do Consumidor.

2.- Já realmente firmado *que, não é qualquer atentado aos interesses dos consumidores que pode acarretar dano moral difuso. É preciso que o fato transgressor seja de razoável significância e desborde os limites da tolerabilidade. Ele deve ser grave o suficiente para produzir verdadeiros sofrimentos, intranquilidade social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva. Ocorrência, na espécie.* (REsp 1221756/RJ, Rel. Ministro MASSAMI UYEDA, TERCEIRA TURMA, julgado em 02/02/2012, DJe 10/02/2012).

3.- No presente caso, contudo restou exaustivamente comprovado nos autos que a condenação à composição dos danos morais teve relevância social, de modo que, o julgamento repara a lesão causada pela conduta abusiva da ora Recorrente, ao oferecer plano de telefonia sem, entretanto, alertar os consumidores acerca das limitações ao uso na referida adesão. O Tribunal de origem bem delineou o abalo à integridade psico-física da coletividade na medida em que foram lesados valores fundamentais compartilhados pela sociedade.

4.- Configurada ofensa à dignidade dos consumidores e aos interesses econômicos diante da inexistência de informação acerca do plano com redução de custo da assinatura básica, ao lado da condenação por danos materiais de rigor moral ou levados a condenação à indenização por danos morais coletivos e difusos.

5.- Determinação de cumprimento da sentença da ação civil pública, no tocante à lesão aos participantes do "LIG-MIX", pelo período de duração dos acréscimos indevidos: a) por danos materiais, individuais por intermédio da devolução dos valores efetivamente cobrados em telefonemas interurbanos e a telefones celulares; b) por danos morais, individuais mediante o desconto de 5% em cada conta, já abatido o valor da devolução dos participantes de aludido plano, por período igual ao da duração da cobrança indevida em cada caso; c) por dano moral difuso mediante prestação ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados do Estado de Santa Catarina; d) realização de levantamento técnico dos consumidores e valores e à operacionalização dos descontos de ambas as naturezas; e) informação dos descontos, a título de indenização por danos materiais e morais, nas contas telefônicas.

6.- Recurso Especial improvido, com determinação (n. 5 supra)²⁵. (grifo do autor)

²⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial desprovido em relação ao pedido do recorrente de descaracterização da condenação em danos morais coletivos dos consumidores.** REsp nº 1.291.213/SC. Brasil Telecom S/A x Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Sidnei Beneti. 30 de agosto de 2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=23654869&sReg=201102695090&sData=20120925&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 21 out. 2012.

Dessa forma, percebe-se que a evolução das relações jurídicas exigem novas abordagens para sua solução. Tendo em vista a possibilidade real de lesão em massa de uma comunidade/coletividade, a mera reparação material já não dá conta de saldar os efeitos negativos dos danos causados àquela, motivo pelo qual o desenvolvimento do instituto do dano moral na seara coletiva pode render frutos no combate à violação de direitos coletivos *lato sensu*, sejam eles difusos, coletivos *stricto sensu* ou individuais homogêneos.

1.4 As funções compensatória e punitivo-pedagógica da responsabilidade pela reparação do dano moral

A responsabilidade civil moderna, em especial na vertente do dano moral, busca a realização de duas funções principais: a compensatória e a punitivo-pedagógica. A primeira tem por escopo a fixação de um *quantum* indenizatório de caráter compensatório (e não “reparador clássico”, como nos danos materiais) pelo sofrimento causado a um terceiro. Por sua vez, o segundo aspecto exerce uma função dupla ao punir o autor do dano e, com isso, buscar a prevenção de outros comportamentos “antissociais” (dever de adequação social).

No ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade civil tem suas raízes fortemente fixadas na conjuntura reparadora do dano. Assim, a prática e a doutrina desenvolveram-se basicamente com a noção simples de retorno das partes ao *status quo ante*, mediante a reparação monetária/pecuniária integral pelo prejuízo causado. Ocorre que tal situação não se encaixa perfeitamente no contexto dos danos extrapatrimoniais, os quais são, na prática, de difícil mensuração e reparação dos sujeitos ao estado anterior. Desta feita, entra em cena o viés compensatório da indenização do dano moral causado, o qual tem por escopo minimizar, na medida do possível, os efeitos físicos e psicológicos decorrentes do prejuízo sofrido.

No que tange à função punitivo-pedagógica, deve-se discorrer sobre seu papel de adequação social. Tendo em vista tal vertente, o emprego desse aspecto da responsabilidade civil deve ser particularizado para casos nos quais a sanção meramente compensatória não seja suficiente para um aceitável reequilíbrio das relações sociais e jurídicas afetadas e para a não reiteração de atos e omissões ilícitos. Nesse ponto, Carlos Alberto Bittar explana: "O caráter reparatório impõe,

ademais, como vimos realçando, a atribuição de valor que iniba o agente de novas investidas"²⁶.

O Judiciário brasileiro está em fase inicial no concernente à aplicação da função punitivo-pedagógica, aproximando-a, muitas vezes indevidamente, dos *punitive damages* do sistema norte-americano de responsabilidade civil (os quais ficam à mercê do subjetivismo do sistema de júri civil que vigora em território estadunidense).

Dessa forma, percebe-se que o aspecto punitivo-pedagógico vem sendo timidamente aplicado pelos Tribunais pátrios, como ilustra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios:

CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANOS MORAIS. IRRESIGNAÇÃO QUANTO AO VALOR DA INDENIZAÇÃO. PRELIMINARES REJEITADAS DE AUSÊNCIA DE PREPARO E IRREGULARIDADE DA DECLARAÇÃO. PARTE BENEFICIÁRIA DA GRATUIDADE DA JUSTIÇA, SOB O PÁLIO DO ART. 4º DA LEI Nº 1060/50. DANO MORAL FIXADO MODERADAMENTE, OBSERVANDO OS CRITÉRIOS PEDAGÓGICO, PREVENTIVO, E PUNITIVO BALIZADORES DA INDENIZAÇÃO. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. EXTENSÃO E GRAVAME SUPOSTADO. DANO MORAL. ADEQUAÇÃO DO QUANTUM. RECURSO CONHECIDO, MAS IMPROVIDO. UNÂNIME.

1. Consoante disposto no art. 4º da Lei Nº 1060/50, mediante a simples afirmação, na própria petição inicial, poderá a parte beneficiar-se com a gratuidade da Justiça. Tendo requerido (fls. 09 e 44) e apresentado simples declaração (fl. 10), demonstrou aptidão para gozar dos benefícios concedidos aos necessitados.

2. O juiz deve dar valoração à prova de modo imparcial, não seguindo os interesses evidentemente acalorados das partes.

3. Fixação do quantum reparatório do dano moral suportado com observação do caráter pedagógico-educativo-preventivo da indenização arbitrada em sintonia com os precedentes desta Corte Recursal, e em obediência aos Princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade, sem enveredar para o enriquecimento sem causa, o que é rechaçado pelo Direito. Criteriosa análise atenta à concreta extensão do dano suportado.

4. Recurso conhecido e improvido. Unânime²⁷.

Portanto, a reparação *lato sensu* do dano moral previdenciário deve ser manejada como um mecanismo jurídico de proteção aos segurados e dependentes

²⁶ BITTAR, Carlos Alberto. **Responsabilidade Civil – Teoria e Prática**. 4. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 119.

²⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Apelação cível no Juizado Especial desprovido em relação ao pedido do apelante de diminuição do quantum da condenação em danos morais**. ACJ nº 20060710087267/DF. Wellygton Francisco Dos Santos X Mdf Móveis Ltda (Star Móveis). Relator: Desembargador Alfeu Machado. 12 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://tjdf19.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?DOCNUM=1&PGATU=1&I=20&ID=62747,65322,29761&MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=jrhtm03&OPT=&ORIGEM=INTER&pq1=20060710087267>>. Acesso em: 15 out. 2012.

do Regime Geral de Previdência Social em face dos atos e omissões do Instituto Nacional do Seguro Social. Assim, ainda que em fase incipiente, a atuação conjunta de ambas as funções engrandece(rá) e fortalece(rá) a efetividade dos estudos e da aplicação da responsabilidade civil do Estado.

2 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL POR DANOS MORAIS PREVIDENCIÁRIOS

Detalhados os aspectos gerais da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro, é hora de adentrar na essência do tema em estudo: a responsabilidade civil do INSS por danos morais previdenciários e sua análise pelo Poder Judiciário brasileiro.

Para tanto, será feita, inicialmente, uma reflexão de algumas características da relação previdenciária, a qual é de suma importância para fins de compreensão da possibilidade de existência de dano moral no âmbito previdenciário.

2.1 Características relevantes da relação previdenciária

A relação existente entre o indivíduo e o Estado no campo securitário apresenta inúmeras peculiaridades, principalmente no que tange às técnicas protetivas da seguridade social ao cuidar de meios de subsistência daquele. Tais especificidades permitem constatar a possibilidade de ocorrência de danos morais quando violadas, haja vista permearem direitos primários do ser humano, como à vida digna, à saúde, a alimentos, entre outros.

2.1.1 A natureza alimentar do benefício previdenciário

O benefício previdenciário, em razão de ser, em regra, um substitutivo à fonte de renda oriunda do labor do segurado, ou seja, de seus meios de subsistência, tem caráter alimentar, fator que realça a necessidade de uma boa e justa administração dos valores por parte da autarquia previdenciária. Essa característica interfere, inclusive, em situações de devolução de seus valores aos fundos públicos ou no arbitramento do *quantum* devido a título de ressarcimento por danos morais causados ao beneficiário privado de seu proveito. O Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento sobre tal natureza, no qual incide o princípio da irrepetibilidade dos alimentos recebidos por segurado de boa-fé:

AGRAVO REGIMENTAL. PREVIDENCIÁRIO. VALORES INDEVIDAMENTE PAGOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VERBA DE NATUREZA ALIMENTAR RECEBIDA DE BOA-FÉ. RESTITUIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PLEITO DE DEVOLUÇÃO A PARTIR DA DATA DA CESSAÇÃO OU REVOGAÇÃO DA

ANTECIPAÇÃO DO EFEITOS DA TUTELA. MATÉRIA NÃO SUSCITADA NAS RAZÕES DO RECURSO ESPECIAL.

1. Os valores percebidos que foram pagos pela Administração Pública em decorrência de interpretação deficiente ou equivocada da lei, ou por força de decisão judicial, ainda que precária, não estão sujeitos à restituição, tendo em vista seu caráter alimentar e a boa-fé do segurado que não contribuiu para a realização do pagamento considerado indevido.
2. Em agravo regimental não cabe examinar questão que não foi suscitada no recurso especial.
3. Agravo regimental a que se nega provimento²⁸.

Ademais, corroborando esse entendimento, Wladimir Novaes Martinez expõe:

Entendida essa idealização em seu espectro mais amplo, qual seja de que o benefício (tanto quanto o salário mínimo) se destina à subsistência da pessoa humana, respondendo pelas despesas com alimentação, vestuário, habitação, transporte e saúde, ter-se-á que o direito securitário ao benefício detém essa característica e assim precisa ser compreendido²⁹.

Portanto, os benefícios previdenciários, por apresentarem a finalidade de diminuir ou eliminar o estado de necessidade social, revestem-se de cunho alimentar. Assim, a violação desse direito protetivo tem o condão de causar sério constrangimento ao segurado, o qual é passível de ser caracterizado como dano moral.

2.1.2 A manutenção da relação

A prestação previdenciária fixa uma relação duradoura, de manutenção contínua entre o segurado e/ou dependente e o Estado. Destarte, o momento “concessão” do benefício é apenas uma das etapas da relação sucessiva securitária.

Assim, o transcurso dessa relação pode sofrer alguns percalços que devem ser objeto de averiguação, tais como: ausência de recomposição do poder aquisitivo da prestação, reexame médico obrigatório mal realizado, cessação indevida do

²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento desprovido em relação ao pedido do agravante de devolução dos valores pagos indevidamente ao segurado de boa-fé tendo em vista a natureza alimentar da prestação securitária.** AgRg no Ag nº 1428309/MT. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS x Elmes José de Souza. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze Alfeu Machado. 17 de abril de 2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=21575260&sReg=201102459685&sData=20120531&sTipo=5&formato=PDF> Acesso em: 18 out. 2012.

²⁹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Dano Moral no Direito Previdenciário.** 2. ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 65.

benefício c/c exigência reiterada de novos pedidos administrativos, entre outros casos.

Dessa forma, a continuidade da relação previdenciária determina que a eficiência do serviço prestado pelo INSS e o respeito aos direitos dos segurados e dependentes do RGPS devem ser observados a todo o tempo, e não apenas em seu início. O descumprimento do proposto pode acarretar a responsabilização da autarquia federal se acarretar danos aos beneficiários citados.

2.1.3 A urgência do deferimento

Tendo em vista a sua natureza alimentar e de substitutivo dos meios de subsistência, é necessária a observância do princípio da celeridade no processamento do pedido de concessão do benefício previdenciário. Preenchidos os requisitos legais, o pedido deve ser deferido sem tardar injustificadamente.

Dessa forma, o atraso (mora) descabido deve ser objeto de responsabilização do INSS sob o aspecto material (valores atualizados, juros legais e multa moratória) e sob a vertente moral, caso comprovado o substancial prejuízo e o abalo psicológico decorrentes da privação de meios de subsistência no período protelado pela autarquia.

2.1.4 Desproporcionalidade das partes

A relação de seguridade social apresenta dois polos claramente desiguais em termos técnicos, financeiros e operacionais. De um lado, a autarquia previdenciária, entidade gestora dos benefícios previdenciários e que atua por meio de equipes médicas, servidores administrativos e agentes jurídicos, entre outros órgãos técnicos; de outro, o segurado ou dependente, hipossuficiente e em posição de vulnerabilidade realçada, tendo em vista a situação ou o sinistro peculiar que o levou a necessitar das prestações previdenciárias.

Dessa forma, são perceptíveis as dificuldades que podem surgir para o segurado quando o INSS atua, p. ex., impondo suas decisões, indeferindo ou cessando benefícios, às vezes de forma protelatória, descabida ou sem motivação satisfatória. Tal desproporcionalidade entre os sujeitos da relação deve ser objeto de atenção, haja vista que a atuação desmedida do Instituto pode causar danos

irreparáveis ou de difícil reparação ao segurado em um momento vulnerável de sua vida.

2.1.5 O Poder de império e a legitimidade dos atos do INSS

Como já explanado, o INSS, por sua posição destacada, deve agir no intuito de proteger o interesse público sem desrespeitar o interesse do particular.

Nessa senda, os atos administrativos devem observar três principais requisitos: regularidade, legalidade e legitimidade³⁰. Ademais, cumpre referir que o ato administrativo de concessão de benefícios previdenciários é de natureza vinculada, isto é, impassível de análise de oportunidade e conveniência. Preenchidos os requisitos legais, o INSS tem o dever de deferir a prestação requerida e a que faz jus o segurado e/ou dependente. Corroborando tal afirmação, Maria di Pietro expressa:

Isto significa que os poderes que exerce o administrador público são **regrados** pelo sistema jurídico vigente. Não pode a autoridade ultrapassar os limites que a lei traça à sua atividade, sob pena de ilegalidade.

No entanto, esse regramento pode atingir os vários aspectos de uma atividade determinada; neste caso se diz que o poder da Administração é vinculado, porque a lei não deixou opções; ela estabelece que, diante de determinados requisitos, a Administração deve agir de tal ou qual forma. Por isso mesmo se diz que, diante de um poder vinculado, o particular tem **direito subjetivo** de exigir da autoridade a edição de determinado ato, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se à correção judicial³¹. (grifos da autora)

Portanto, o descumprimento desses requisitos, quando passível de causar prejuízos anormais ao particular, pode acarretar a responsabilização do Instituto por danos materiais e morais.

2.2 A presença do INSS no Poder Judiciário

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgou, em 31 de março de 2011, um relatório sobre os 100 maiores litigantes do Brasil, o qual é fruto de extensa pesquisa realizada junto aos Tribunais nacionais.

³⁰ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Dano Moral no Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 68.

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 213-214.

De acordo com as considerações iniciais do CNJ³², foram coletadas informações referentes a processos em que constavam como partes pessoas jurídicas e/ou entidades (caso do INSS), de natureza não criminal e não baixados definitivamente até 31 de março de 2010 nos tribunais estaduais, regionais federais e do trabalho. Outrossim, o estudo teve como objetivo esclarecer onde estão os maiores focos de litígios e, conseqüentemente, contribuir com o desenvolvimento de iniciativas de composição dos conflitos e de reversão da cultura de judicialização daqueles.

Feitas essas ressalvas, pertinente se torna apresentar parte da tabela dos 100 maiores litigantes do Judiciário brasileiro, destacando-se, para os fins deste estudo, apenas os 10 primeiros³³:

Tabela nº 1: listagem dos 10 maiores litigantes

1. LISTAGEM DOS 100 MAIORES LITIGANTES

Apresenta-se, abaixo, a listagem dos 100 maiores litigantes. Essa lista está subdividida em quatro outras, que detalham os maiores litigantes nacionais e de acordo com o ramo de justiça. O ranking nacional foi elaborado a partir da compilação de todos os processos enviados pelos tribunais federais, trabalhistas e estaduais ao CNJ, com posterior classificação dos cem primeiros, de acordo com a participação percentual em relação aos cem primeiros.

Tabela 1 - Listagem dos 100 maiores litigantes contendo o percentual de processos em relação aos 100 maiores litigantes da Justiça.

| Rank | Cem Maiores Litigantes | | | | | | | |
|------|--|--------|--|--------|---|--------|--|-------|
| | Nacional | | Justiça Federal | | Justiça do Trabalho | | Justiça Estadual | |
| 1 | INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL | 22,33% | INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL | 43,12% | UNIÃO | 16,73% | ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL | 7,73% |
| 2 | CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL | 8,50% | CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL | 18,24% | INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL | 6,41% | BANCO DO BRASIL S/A | 7,12% |
| 3 | FAZENDA NACIONAL | 7,45% | FAZENDA NACIONAL | 15,85% | CEF - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL | 5,29% | BANCO BRADESCO S/A | 6,70% |
| 4 | UNIÃO | 6,97% | UNIÃO | 12,77% | GRUPO CEEE - COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA | 5,22% | INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL | 5,95% |
| 5 | BANCO DO BRASIL S/A | 4,24% | ADVOGACIA GERAL DA UNIÃO | 1,75% | BANCO DO BRASIL S/A | 4,32% | BANCO ITAÚ S/A | 5,92% |
| 6 | ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL | 4,24% | FUNASA - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE | 0,79% | TELEMAR S/A | 4,31% | BRASIL TELECOM CELULAR S/A | 5,77% |
| 7 | BANCO BRADESCO S/A | 3,84% | INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA | 0,48% | PETROBRÁS - PETRÓLEO BRASILEIRO S/A | 3,30% | BANCO FINASA S/A | 4,08% |
| 8 | BANCO ITAÚ S/A | 3,43% | EMGEA - EMPRESA GESTORA DE ATIVCS | 0,47% | FAZENDA NACIONAL | 3,28% | MUNICÍPIO DE MANAUS | 3,81% |
| 9 | BRASIL TELECOM CELULAR S/A | 3,28% | IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS | 0,47% | BANCO ITAÚ S/A | 2,30% | MUNICÍPIO DE GOIÂNIA | 3,76% |
| 10 | BANCO FINASA S/A | 2,19% | BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL | 0,39% | BANCO BRADESCO S/A | 2,31% | BANCO SANTANDER BRASIL S/A | 3,14% |

³² BRASIL. **100 Maiores Litigantes**. Brasília: Conselho Federal de Justiça, 2011, p. 3. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2012.

³³ Ibid., p. 5.

Os dados apresentados apontam para um quadro alarmante na Seguridade Social do Brasil. Considerando-se as porcentagens em relação aos 100 primeiros, observa-se que o INSS é o maior litigante judicial em âmbito nacional (22,33%), o maior na Justiça Federal (43,13%), o segundo maior na Justiça do Trabalho (6,41%) e o quarto maior na Justiça Estadual (5,95%). Especificamente no que concerne à Justiça Federal, o INSS figura em 81% dos casos no polo passivo da demanda, estando apenas 19% das vezes do polo ativo, conforme tabela a seguir colacionada³⁴:

Tabela nº 2: maiores litigantes no setor público federal

Tabela 5 - Listagem dos maiores litigantes da Justiça Federal pertencentes ao Setor Público Federal e Bancário.

| Litigantes dos maiores grupos pertencentes ao Setor Bancário da Justiça Federal | Percentual de Processos em relação aos 100 Maiores Litigantes Federais. | Percentual de Processos no Polo Ativo | Percentual de Processos no Polo Passivo |
|--|---|---------------------------------------|---|
| SETOR PÚBLICO FEDERAL | 76,85% | 31% | 69% |
| INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL | 43,12% | 19% | 81% |
| FAZENDA NACIONAL | 15,65% | 69% | 31% |
| UNIÃO | 14,52% | 24% | 76% |
| FUNASA - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE | 0,79% | 19% | 81% |
| INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA | 0,48% | 38% | 62% |
| IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS | 0,47% | 49% | 51% |
| BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL | 0,39% | 19% | 81% |
| INMETRO - INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL | 0,24% | 78% | 22% |
| DNOCS - DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS | 0,15% | 57% | 43% |
| FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO | 0,13% | 35% | 65% |
| OUTROS | 0,91% | 47% | 53% |

Tais números evidenciam claramente que a atuação da autarquia e o desfecho da relação previdenciária são objetos de inconformidade de muitos segurados usuários de seus serviços. O protagonismo do INSS no Poder Judiciário, especialmente na posição jurídica de demandado na Justiça Federal, indica que a administração do Regime Geral de Previdência Social no Brasil é extremamente conturbada, culminando em motivo de insatisfação de parcela dos segurados com o resultado de um serviço público, às vezes, mal prestado, como demonstram os casos de realização de perícias médicas de forma superficial, tardia e sem o aparato técnico necessário, de análise restritiva e não global da documentação apresentada, entre outros, os quais são de notícia e conhecimento frequentes na sociedade.

Nesse ponto, com o intuito de ilustrar a amplitude da atuação do Instituto, é necessário apresentar alguns dados sobre a administração dos benefícios por ele

³⁴ BRASIL. **100 Maiores Litigantes**. Brasília: Conselho Federal de Justiça, 2011, p. 19. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2012.

realizada. Assim, em cumprimento ao princípio da transparência, o INSS e o Ministério da Previdência Social (MPS) apresentam, anualmente, um levantamento chamado “Anuário Estatístico da Previdência Social”, o qual informa, em suma, os números por trás da administração de todas as espécies de benefícios e serviços previdenciários e acidentários existentes no RGPS. O último lançado, referente ao exercício de 2011³⁵, fornece dados esclarecedores acerca do desempenho recente do Instituto.

Em 2011, foram concedidos³⁶ 4.423.616 (quatro milhões, quatrocentos e vinte e três mil, seiscentos e dezesseis)³⁷ benefícios compreendidos no RGPS (previdenciários e acidentários). Ademais, foram emitidos³⁸ 25.176.323 (vinte e cinco milhões, cento e setenta e seis mil, trezentos e vinte e três)³⁹ benefícios, os quais totalizaram R\$ 246.802.865.000 (duzentos e quarenta e seis bilhões, oitocentos e dois milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil reais)⁴⁰ em gastos. Por fim, foram cessados⁴¹ 3.526.975 (três milhões, quinhentos e vinte e seis mil, novecentos e setenta e cinco)⁴² benefícios previdenciários e acidentários, dentre os quais 40.066 (quarenta mil e sessenta e seis) por fraude, 2.223.952 (dois milhões, duzentos e vinte e três mil, novecentos e cinquenta e dois) por volta ao trabalho e 232.125 (duzentos e trinta e dois mil, cento e vinte e cinco)⁴³ automaticamente.

³⁵ BRASIL. **Anuário Estatístico da Previdência Social de 2011**. Brasília: Ministério da Previdência Social (MPS) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), 2011, v. 20. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2012.

³⁶ Benefício concedido é aquele cujo requerimento é analisado e deferido, desde que o requerente preencha todos os requisitos necessários à espécie do benefício solicitado, e liberado para pagamento. A concessão corresponde, portanto, ao fluxo de entrada de novos benefícios no sistema previdenciário.

³⁷ BRASIL, op. cit. p. 21.

³⁸ Benefícios emitidos são os créditos emitidos para pagamento de benefícios, isto é, são benefícios de prestação continuada que se encontram ativos no cadastro e para os quais são encaminhados créditos junto à rede pagadora de benefícios.

³⁹ BRASIL, op. cit. p. 159.

⁴⁰ Ibid., p. 161.

⁴¹ Um benefício é cessado quando o beneficiário perde o direito ao seu recebimento. A cessação, portanto, representa a saída do benefício da folha de pagamento do sistema previdenciário.

⁴² BRASIL, op. cit. p. 377.

⁴³ Ibid. p. 384.

Nessa senda, no final de 2011, o INSS era responsável por 25.031.803 (vinte e cinco milhões, trinta e um mil, oitocentos e três)⁴⁴ benefícios ativos⁴⁵ no RGPS (benefícios previdenciários e acidentários, isto é, com a exclusão dos assistenciais da contagem).

Esses números nos dão a dimensão do trabalho realizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social em todo o território brasileiro, o qual é estruturado em cinco Superintendências Regionais, em 100 (cem) Gerências Executivas e em 1.348 (mil, trezentos e quarenta e oito) Agências da Previdência Social e realizou 45.540.357 (quarenta e cinco milhões, quinhentos e quarenta mil, trezentos e cinquenta e sete)⁴⁶ atendimentos em 2011. Ao lidar com prestações que substituem a renda de milhões de brasileiro, muitas vezes constituidoras da única fonte de subsistência, não é de surpreender a inconformidade de centenas de milhares de segurados e dependentes que têm seus benefícios suspensos, cancelados ou com pedido indeferido anualmente, situações que levam à alta frequência com que a autarquia federal litiga no Poder Judiciário e emprestam importância e repercussão ao estudo das suas causas e consequências.

2.3 A responsabilidade civil do INSS por danos morais previdenciários

Após a análise da evolução da responsabilidade civil do Estado, é o momento oportuno para a averiguação de qual espécie incide no que tange ao Instituto Nacional do Seguro Social e à sua relação previdenciária com os segurados e dependentes do RGPS.

Como já exposto, o art. 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a responsabilidade civil objetiva aplicável às pessoas jurídicas de direito público pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o

⁴⁴ BRASIL. **Anuário Estatístico da Previdência Social de 2011**. Brasília: Ministério da Previdência Social (MPS) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), 2011, v. 20, p. 267. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2012.

⁴⁵ Benefícios ativos são aqueles que efetivamente geram pagamentos mensais ao beneficiário e, em conjunto com os suspensos, compõem o estoque de benefícios do sistema previdenciário. Um benefício é incorporado ao cadastro logo após ser concedido, o que implica pagamentos mensais até que cesse o direito ao seu recebimento, salvo no caso de suspensão temporária (por motivo de decisão judicial ou auditoria, p. ex.). Nesse caso, o benefício deverá, posteriormente, retornar à condição de ativo ou vir a ser cessado.

⁴⁶ BRASIL, op. cit. p. 742.

direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Destarte, haja vista o INSS ser uma autarquia federal prestadora de serviços públicos, a qual ostenta a natureza de pessoa jurídica de direito público interno⁴⁷, a regra é a incidência da responsabilidade objetiva, conforme a subteoria do risco administrativo, para fins de condenação à indenização dos segurados e dependentes pelos danos materiais e morais sofridos.

Porém, essa regra sofre algumas exceções. No caso de ação de indenização por acidente de trabalho, a responsabilidade do INSS é objetiva e praticamente integral, excluindo-se apenas a hipótese de dolo da vítima na autolesão (sinistro autoprovocado para fins securitários), uma vez que administra o Seguro de Acidente de Trabalho (SAT)⁴⁸, o qual deve ser pago com a simples ocorrência do sinistro.

Ademais, nos casos de omissão do Instituto, nos quais deixar de agir quando deveria e que são passíveis de causar danos materiais e morais nos beneficiários do sistema (demora anormal e injustificada na implementação da prestação previdenciária, *v. g.*), há incidência da teoria da responsabilidade civil subjetiva por culpa do serviço ou anônima. Nessa hipótese, deve-se comprovar a culpa da autarquia previdenciária pelo não funcionamento, mau funcionamento ou funcionamento a destempo do serviço, lembrando-se que, se diabólica tal prova ao segurado, pode-se tê-la como presumida, repassando-se o ônus probatório ao INSS, que deverá provar ter agido regularmente e de acordo com os trâmites legais e administrativos.

Portanto, o INSS recai na regra de incidência da responsabilidade civil objetiva pelos danos morais causados aos segurados e dependentes do RGPS, considerando-se como exceção a responsabilidade subjetiva por culpa do serviço quando há omissão de atuação de forma irregular/ilícita e danosa.

Na sequência, tratar-se-á da competência judicial para julgar os pedidos de condenação do INSS à indenização por danos morais previdenciários.

⁴⁷ Art. 41 do Código Civil: São pessoas jurídicas de direito público interno:

[...]

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

⁴⁸ GONÇALVES, Marcos Fernandes. Responsabilidade Acidentária do INSS: Defesas de Mérito. **Juslaboral**, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.juslaboral.net/2009/01/responsabilidade-acidentaria-do-inss.html>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

2.4 A competência judicial para o julgamento da responsabilidade civil por danos morais previdenciários

Um ponto processual em que se faz necessária uma detida análise é acerca da definição do órgão jurisdicional competente para julgar os casos de responsabilidade civil do Instituto Nacional do Seguro Social por danos morais causados aos segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social.

Inicialmente, o art. 109 da Constituição Federal de 1988 estipula:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;
[...]⁴⁹

Como alhures explanado, o INSS é a autarquia federal (criada pela Lei 8.029/1990) responsável pelo recebimento das verbas decorrentes das contribuições previdenciárias e pela operacionalização dos benefícios e serviços derivados do Regime Geral de Previdência Social. Observa-se, assim, que a Justiça Federal, por meio dos juízes federais, possui competência para processar e julgar as lides previdenciárias em que o INSS for interessado na condição de autor ou réu.

Cumprido destacar que, de acordo com entendimento jurisprudencial pacificado, os segurados que residem em local interiorano destituído de Vara da Justiça Federal poderão propor suas ações previdenciárias no juízo de Direito da Justiça Estadual de sua Comarca. Ademais, a Súmula 689 do Supremo Tribunal Federal aduz: “O segurado pode ajuizar ação contra a instituição previdenciária perante o juízo federal do seu domicílio ou nas varas federais da Capital do Estado-Membro”⁵⁰.

Ressalva deve ser feita no concernente às pretensões previdenciárias originadas por resultado de acidentes de trabalho, as quais devem ser ajuizadas na Justiça Estadual, tendo em vista o art. 109, I, *in fine*, da Constituição Federal de 1988 c/c art. 129, II, da Lei 8.213/91. Corroborando esse entendimento, a Súmula 15

⁴⁹ BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 ago. 2012.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 689**. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0689.htm> Acesso em: 31 out. 2012.

do STJ afirma: “Compete à Justiça Estadual processar e julgar os litígios decorrentes de acidente do trabalho”⁵¹. No mesmo sentido, a Súmula 501 do STF expõe:

Compete à justiça ordinária estadual o processo e o julgamento, em ambas as instâncias, das causas de acidente do trabalho, ainda que promovidas contra a união, suas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista⁵².

Nesse ponto, é oportuno fazer uma diferenciação. Se o trabalhador perquirir a indenização por danos morais apenas em decorrência do fato “acidente de trabalho”, sem atentar aos aspectos previdenciários daí derivados, deve ajuizar a ação em face do empregador na Justiça do Trabalho, nos termos do art. 114, VI, da CF/88.

No que tange especificamente aos danos morais, Alexsandro Menezes e Fábيا Maschieto pontuam:

Com relação às ações de responsabilidade civil (...), é de se assentar serem de competência da Justiça Federal. Esta conclusão lógica resta da leitura do art. 109, I da CRFB/88, segundo o qual a competência cível da Justiça Federal é definida *ratione personae*, e, por isso, absoluta, determinada em razão das pessoas que figuram no processo como autoras, réis, assistentes ou oponentes.⁵³

Ademais, é corrente o entendimento de que, quando há cumulação de pedidos (comum nos pedidos indenizatórios), o relativo à condenação por danos morais é considerado derivado do pedido principal (concessão de uma aposentadoria por idade, *v. g.*) e a ele está diretamente relacionado, devendo ser julgados pelo mesmo órgão jurisdicional.

Acerca do tema discutido, o Superior Tribunal de Justiça se manifestou no Conflito de Competência nº 106.797/SP, de 2009, no qual afirmou:

PROCESSO CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS AJUIZADA CONTRA O INSS. RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATO

⁵¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 15**. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj_0015.htm> Acesso em: 07 dez. 2012.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 501**. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0501.htm> Acesso em: 07 dez. 2012.

⁵³ FARINELLI, Alexsandro Menezes; MASCHIETO, Fábيا. **Dano Moral Previdenciário – Teoria e Prática**. São Paulo: Mundo Jurídico, 2011, p. 104.

PRATICADO POR AGENTE PÚBLICO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. Cuida-se de conflito negativo de competência instaurado entre o Juízo Federal e o Juízo Estadual, nos autos de ação de indenização por danos materiais e morais ajuizada por empregado celetista contra o INSS, por ato praticado por médico-perito da autarquia.
2. A causa não se refere à ação de indenização por danos decorrentes de acidente de trabalho formulada pelo empregado contra o empregador, de modo que não incide o art. 114, VI, da Constituição da República.
3. Funda-se a ação na responsabilidade da Administração Pública pelos atos praticados por seus agentes no exercício da função, conforme preceitua o § 6º do art. 37 da Carta Magna. Logo, a competência deve ser atribuída na conformidade do que dispõe a primeira parte do art. 109, I, da Carta Magna.
4. Conflito conhecido para declarar a competência da Justiça Federal, o suscitado⁵⁴.

Destarte, conclui-se pela competência da Justiça Federal para processar e julgar as lides de indenização do segurado por danos morais causados pelo INSS, resguardadas situações de delegação de competência por questões geográficas e se relacionadas a acidente de trabalho, como acima referido.

⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência que declarou a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento do pedido de danos morais previdenciários**. CC nº 106.797/SP. Instituto Nacional do Seguro Social x Jésio Cirineu da Rosa. Relator: Ministro Castro Meira. 14 de outubro de 2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=6683058&sReg=200901409452&sData=20091022&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 01 nov. 2012.

3 HIPÓTESES QUE ENSEJAM A REPARAÇÃO POR DANOS MORAIS PREVIDENCIÁRIOS

Passado o estudo dos aspectos gerais da responsabilidade civil do Estado e das particularidades concernentes ao âmbito previdenciário, é hora da análise pontual de situações hipotéticas ou concretas passíveis de ensejar a condenação do Instituto Nacional do Seguro Social ao pagamento de indenização por danos morais previdenciários causados aos segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social.

Este capítulo está dividido em duas partes: as situações individuais, relacionadas ao segurado ou dependente especificamente vitimado pela conduta autárquica, e as coletivas, isto é, relativas à coletividade de segurados e dependentes. Alerta-se que o estudo abrangerá apenas alguns dos principais casos, explicitando um rol exemplificativo sem o escopo de esgotamento da matéria, tendo em vista a infinidade de situações possíveis de ocorrência na prática.

3.1 Situações individuais

As causas de responsabilidade por dano moral no Direito Previdenciário que mais povoam o Judiciário pátrio (ou que tem o potencial de originar lides judiciais) são aquelas relacionadas aos segurados e/ou dependentes individualmente considerados. Avancemos, então, para a análise dos casos individuais mais característicos de responsabilização civil do INSS.

3.1.1 Suspensão e cancelamento indevidos de benefício

Na relação jurídica previdenciária, preenchidos os requisitos legais para a concessão do benefício pleiteado, o INSS deve deferir-lo ao segurado, caracterizando-se tal ato administrativo como de natureza vinculada. Com o decorrer do tempo, o ato de concessão deve/pode ser revisto pelo órgão gestor da autarquia, em verdadeiro cumprimento ao seu poder-dever de revisar seus atos administrativos, nos termos da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal⁵⁵.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou

Nessa senda, presente algum tipo de vício (fraude, má-fé, falsidade ideológica etc.), o benefício pode ser suspenso ou, comprovada a inexistência do direito, cancelado. Explicando as hipóteses de suspensão e cancelamento, Wladimir Novaes aduz:

Suspensão é ato cautelar, de duração provisória, cabível somente quando não causar prejuízos ao interessado e cuja duração dependerá da prova adicional que o titular terá para reforçar o convencimento do seu direito. No cancelamento ocorre a extinção definitiva do benefício, que desaparece do sistema e não se confunde com o fim natural, uma transformação ou desaposentação⁵⁶.

Ocorre que, se nada ficar comprovado no que tange a irregularidades do benefício ou não for oportunizado ao segurado o reforço do convencimento autárquico (apresentação de novos documentos, realização de nova perícia médica, entre outros), o correto é a manutenção ou reestabelecimento da prestação previdenciária. Nessas hipóteses, se o benefício for suspenso ou cancelado por consequência da revisão, o Instituto será responsável por danos materiais e, possivelmente, por danos morais causados ao segurado prejudicado pela ação indevida, haja vista a natureza alimentar, substitutiva e de subsistência do benefício.

Para exemplificar o aqui vazado, colaciona-se a seguir um julgado do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO INTERNO. SUSPENSÃO INDEVIDA DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. DANO MORAL. CONFIGURAÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO.

- A decisão agravada apreciou a preliminar aduzida de incompetência absoluta do Juízo *a quo*, afastando-a, de pronto, uma vez que a parte autora formulou pedidos cumulativos de manutenção do auxílio-doença e de indenização por danos morais pela suspensão indevida de benefício de cunho substitutivo da remuneração, o que determina a competência do Juízo especializado em Direito Previdenciário. Precedente desta Eg. Corte.

- Iguamente esposou a decisão agravada acerca do pedido de indenização por danos morais, aplicando o artigo 37, §6º, da CRFB/88, no tocante à responsabilidade civil objetiva do Estado, segundo a qual basta a comprovação do fato, o dano e o nexo de causalidade entre um e outro, sendo despcienda aferição da culpa.

- Foi elaborado minucioso relatório acerca dos acontecimentos que ensejaram a inequívoca cessação injustificada, portanto, indevida do

revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0473.htm>. Acesso em: 05 nov. 2012.

⁵⁶ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Dano Moral no Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 176.

benefício do auxílio-doença. Fundamentou o *decisum* no sentido de que privar o autor da sua remuneração e posteriormente reconhecer a permanência da incapacidade para o trabalho e conceder o benefício é conduta no mínimo contraditória que demonstra o desrespeito para com o segurado e com a sua dignidade humana, inclusive, porque a cassação do benefício só poderia vir a agravar a situação da sua enfermidade.

- Concluiu que são evidentes os transtornos, a dor e o abalo sofridos pelo autor com a cassação do benefício que, frise-se mais uma vez, é de natureza alimentar, durante quase seis meses e, provavelmente única fonte de renda, obrigando-o a sujeitar-se à via judicial com os percalços e vicissitudes inerentes para pleitear o seu direito que foi, posteriormente, reconhecido administrativamente e judicialmente pela própria autarquia. - Por fim, arrematou a questão, concluindo pela existência de dano moral reparável, considerando, inclusive, a sua presunção *hominis* ou *facti*, isto é, independentemente de prova específica. - Quanto à fixação do quantum indenizatório, considerando as peculiaridades do caso, foi reputada como razoável a condenação do INSS no pagamento de quantia de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a título de danos morais, tendo como parâmetro o seu caráter compensatório e punitivo, mantendo, por conseguinte, a sentença. - A decisão agravada deve ser mantida pelos seus próprios fundamentos, devendo ser ressaltado que inexistente qualquer novidade nas razões recursais que ensejasse modificação nos seus fundamentos, uma vez que a agravante se limita a repetir os fundamentos outrora aduzidos e combatidos. - Agravo interno não provido⁵⁷.

Destaca-se que o restabelecimento das prestações, pondo-se fim à suspensão, pode ocorrer pelo simples reconhecimento do direito do beneficiário ou por este ter apresentado novas provas que reforcem as já existentes. Nesse segundo cenário, realmente existindo a insuficiência de documentação/provas que corroborem o direito do segurado, justifica-se a atuação diligente da autarquia e a inexistência de culpa ou erro da administração, não se concebendo a possibilidade de sua condenação por danos morais.

Em suma, claro está que a atitude do Instituto de suspender ou cancelar indevida e injustificadamente o benefício previdenciário, prestação que ostenta características de natureza alimentar, substitutiva de remuneração etc., como explanado no 1º capítulo deste estudo, causa, muitas vezes, abalo psicológico no segurado e/ou dependente passível de ser aferido, mensurado e indenizado junto ao Poder Judiciário.

⁵⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Agravo interno desprovido em relação ao pedido do agravante de diminuição do quantum da condenação em danos morais previdenciários**. AC 422880 RJ nº 2007.51.51.003972-1. Instituto Nacional do Seguro Social e Anderson Oliveira Castelucio. Relator: Desembargador Federal Messod Azulay Neto. 30 de abril de 2009. Disponível em: <[http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll/2009/04-abril/30/2007.51.51.003972-1%20%20%20%20213363.xml?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$q=%5Bfield,CLASSE%3A422880%5D%20\\$x=server\\$3.0#LPHit1](http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll/2009/04-abril/30/2007.51.51.003972-1%20%20%20%20213363.xml?f=templates$fn=document-frameset.htm$q=%5Bfield,CLASSE%3A422880%5D%20$x=server$3.0#LPHit1)> Acesso em: 04 nov. 2012.

3.1.2 Demora injustificada na concessão de benefício

Atualmente, um dos problemas mais relevantes na execução dos serviços pela Administração Pública no Brasil é a frequente demora no cumprimento de suas obrigações, em claro desrespeito aos princípios da eficiência e da celeridade nos trâmites administrativos. No que tange à concessão dos benefícios previdenciários, o art. 41-A, § 5º, da Lei 8.213/91 dispõe que “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”⁵⁸.

Dessa forma, o Instituto tem o dever legal de ser ágil e preciso no processamento da documentação e na constatação do direito do segurado. No entanto, diversos percalços ocorrem rotineiramente na atividade pública, como: falta de verbas, desorganização dos recursos humanos e técnicos, despreparo patente de servidores, lentidão do processamento e burocratização de etapas. No ponto, insta ressaltar que deve ser excetuada da responsabilidade do INSS qualquer demora a que não tenha dado causa, como, p. ex., em consequência de documentação incompleta ou não entregue pelo segurado, informações solicitadas a outros órgãos e não prestadas em tempo hábil etc.

Situação que também se enquadra no presente tópico é o descumprimento de decisão judicial transitada em julgado (ou que defere a antecipação dos efeitos da tutela) que determina o estabelecimento do benefício pleiteado pelo segurado. Cumpre ao INSS obedecer ao disposto pelo Poder Judiciário, concedendo o benefício ao segurado imediatamente ou no prazo definido na decisão, sem postergar ou obstar deliberadamente o implemento do direito do beneficiário. O descumprimento da decisão, além de possível ilícito penal, configura-se forte pressuposto de condenação da autarquia previdenciária à indenização por danos morais.

Destarte, havendo (de)mora exagerada, injustificada ou injustificável em tal trâmite, é de direito do beneficiário o pagamento das prestações atrasadas, corrigidas monetariamente e acrescidas de juros legais, e, se for o caso, a

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm>. Acesso em: 05 nov. 2012.

compensação por danos morais porventura sofridos pela privação da fonte de renda (de caráter alimentar) em decorrência do retardo do INSS.

Acerca do tema, Wladimir Novaes pontua:

A medida, contudo, tem caráter inibidor de demoras desnecessárias e funciona como regra sancionatória da inércia burocrática, demonstrando que a protelação na concessão causa sofrimentos ao segurado (aliás, a lei deveria falar em beneficiário)⁵⁹.

Com o intuito de reforçar o assunto, segue acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANO MORAL. INSS. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. PROVA. INCLUSÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. SERASA. OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR. QUANTUM INDENIZATÓRIO.

- A responsabilidade civil do Estado é objetiva, conforme prevê o art. 37, §6º, da CRFB, portanto, responde independentemente de culpa pelos danos causados por seus agentes no exercício de sua atividade.
- O INSS, enquadra-se perfeitamente no dispositivo constitucional uma vez que este fala em "pessoas jurídicas de direito público".
- O fato de ter a autarquia previdenciária demorado cinco meses para pagar à apelada uma verba alimentícia, da qual dependia para sustentar a si e seu filho recém-nascido, e que a levou a ver seu nome sendo inscrito pelos credores no SERASA, é suficiente para caracterizar o dano moral.
- Se o réu alega fato exclusivo da vítima, de modo a se desconstituir o nexo causal, deve fazer tal prova.
- Quanto ao quantum indenizatório, é bem de ver-se que a jurisprudência tem se firmado no sentido de que o arbitramento do dano moral deve ser feito com moderação, "proporcionalmente ao grau de culpa, ao nível sócio-econômico do autor e, ainda, ao porte econômico do réu, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e pela jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso" (STJ, RESP 243.093-RJ, j. 14.3.2000; RESP 782966 / RS).
- Observando-se, os critérios acima expostos, mostra-se razoável reduzir o valor da indenização em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).
- Recurso e remessa necessária parcialmente providos⁶⁰.

⁵⁹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Dano Moral no Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 130.

⁶⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Apelação cível e remessa necessária parcialmente providas em relação ao pedido do apelante para descaracterizar a sua condenação em danos morais por demora na implementação de benefício previdenciário**. AC nº 319.347 no processo nº 2000.51.01.026342-0/RJ. Instituto Nacional do Seguro Social x Elza Paula De Oliveira Duque Estrada. Relator: Desembargador Federal Fernando Marques. 14 de outubro de 2009. Disponível em: <[http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll/2009/10-outubro/14/2000.51.01.026342-0%20%20%20%20221917.xml?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$q=%5Bfield,PROCESSO%3A200051010263420%5D%20\\$x=server\\$3.0#LPHit1](http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll/2009/10-outubro/14/2000.51.01.026342-0%20%20%20%20221917.xml?f=templates$fn=document-frameset.htm$q=%5Bfield,PROCESSO%3A200051010263420%5D%20$x=server$3.0#LPHit1)>. Acesso em: 06 nov. 2012.

É de se atentar que há julgados em sentido contrário, pautados na ausência de ato ilícito e alçando o atraso injustificado na esfera administrativa a mero dissabor do dia a dia do segurado⁶¹. No entanto, comprovando-se judicialmente que a demora na concessão do benefício devido provocou prejuízos de ordem material e moral ao segurado, o segurado faz *jus* à indenização em ambas as esferas violadas.

3.1.3 Descontos indevidos no benefício

O Instituto Nacional do Seguro Social, além de ter como atribuição o pagamento dos benefícios previdenciários, também pode atuar no que tange ao desconto de parcela da prestação paga, atuando no seu interesse (como credor de contribuições devidas pelo segurado, p. ex.) ou como intermediário de relações externas ao RGPS (desconto de pensão alimentícia e de imposto de renda, v. g.).

O regramento legal dos requisitos e hipóteses de desconto do benefício previdenciário é feito pelos arts. 114 e s. da Lei 8.213/91, *in verbis*:

Art. 114. Salvo quanto a valor devido à Previdência Social e a desconto autorizado por esta Lei, ou derivado da obrigação de prestar alimentos reconhecida em sentença judicial, o benefício não pode ser objeto de penhora, arresto ou sequestro, sendo nula de pleno direito a sua venda ou cessão, ou a constituição de qualquer ônus sobre ele, bem como a outorga de poderes irrevogáveis ou em causa própria para o seu recebimento.

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

I - contribuições devidas pelo segurado à Previdência Social;

II - pagamento de benefício além do devido;

III - Imposto de Renda retido na fonte;

IV - pensão de alimentos decretada em sentença judicial;

V - mensalidades de associações e demais entidades de aposentados legalmente reconhecidas, desde que autorizadas por seus filiados.

VI - pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, públicas e privadas, quando expressamente autorizado pelo beneficiário, até o limite de trinta por cento do valor do benefício.

§ 1º Na hipótese do inciso II, o desconto será feito em parcelas, conforme dispuser o regulamento, salvo má-fé.

§ 2º Na hipótese dos incisos II e VI, haverá prevalência do desconto do inciso II⁶².

⁶¹ Ver, por todos, acórdão do TRF da 3ª Região, AC nº 2007.03.99.037525-4/SP, 6ª Turma, Relator Desembargador Federal Lazarano Neto, DJ 14/07/2009.

⁶² BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm>. Acesso em: 05 nov. 2012.

Ocorre que, às vezes, o INSS efetua descontos indevidos no benefício previdenciário do segurado e/ou dependente. Como exemplo, pode-se citar o caso da tríplice relação entre a autarquia, o segurado e uma instituição financeira de fornecimento de crédito, na qual há inexistência de negócio entre os dois últimos. Por desídia, o Instituto averba um falso contrato (*e.g.*, um contrato de empréstimo consignado), vinculando-o ao pagamento do benefício e, mesmo após ser alertado pelo segurado, não suspende/cancela os descontos nem procura averiguar o alegado.

Tais condutas ensejam reprimenda para reparar os danos materiais e morais causados ao segurado, o qual é vulnerável e se vê totalmente desamparado frente às instituições que lhe cercam no problema. Ademais, se sofrer abatimentos no montante de seu benefício a ponto de lhe privar do razoável sustento próprio e de sua família, causando-lhe transtornos que superam o mero dissabor normalmente enfrentado durante a solução de um problema, constatável será a violação de diversos direitos da personalidade do segurado e/ou dependente.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça afirma:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO DA ADMINISTRAÇÃO. INSS. CONDENAÇÃO EM DANOS MORAIS. CABIMENTO. *QUANTUM DEBEATUR*. REDUÇÃO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Hipótese em que o Tribunal *a quo*, soberano no exame da prova, julgou que são ilegais os descontos nos proventos de aposentadoria da autora, porquanto inexistente o acordo de empréstimo consignado, e que a autarquia previdenciária agiu com desídia ao averbar contrato falso.

2. A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que, caracterizada a responsabilidade subjetiva do Estado, mediante a conjugação concomitante de três elementos - dano, negligência administrativa e nexos de causalidade entre o evento danoso e o comportamento ilícito do Poder Público -, é inafastável o direito do autor à indenização ou reparação civil dos prejuízos suportados.

3. O valor dos danos morais, fixado em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), não se mostra exorbitante ou irrisório. Portanto, modificar o *quantum debeatur* implicaria, *in casu*, reexame da matéria fático-probatória, obstado pela Súmula 7/STJ.

4. Recurso Especial não provido⁶³.

⁶³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial desprovido em relação ao pedido do recorrente de declaração de ilegitimidade passiva *ad causam***. REsp nº 1.228.224/RS. Instituto Nacional do Seguro Social x Norma Antônia Martins Pereira. Relator: Ministro Herman Benjamin. 03 de maio de 2011. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=14621268&sReg=201100020040&sData=20110510&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 07 nov. 2012.

Dessa forma, o INSS deve tomar algumas precauções ao efetuar descontos nos benefícios previdenciários, especialmente quando a fonte da suposta obrigação que lhe deu causa for suspeita. Assim, deve diligenciar para contatar o segurado, a fim de confirmar a relação entre as partes da obrigação que originará o desconto, ou buscar outros meios de prova. Do contrário, e manifestando-se a irregularidade do desconto e os prejuízos ao segurado ou dependente, inclusive de ordem moral por todo o já exposto no presente estudo, cabível a responsabilização civil da autarquia federal.

3.1.4 Perícia médica equivocada

No universo previdenciário, alguns benefícios têm como requisito de concessão e manutenção a realização de perícia médica por médicos do INSS, tais como auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente e pensão por morte.

Ocorre que, hodiernamente, são de conhecimento notório os problemas enfrentados pelo Instituto no concernente à marcação e à realização de perícias médicas nos segurados e nos dependentes do RGPS. Os motivos abrangem diversas questões sensíveis à prática previdenciária, podendo-se se citar, na qualidade elucidativa, a insuficiência de profissionais concursados nas diversas áreas de especialização da saúde, a elevada pretensão da população securitária ao deferimento de benefícios por incapacidade (a título referencial, essa categoria previdenciária foi responsável por mais da metade dos benefícios concedidos em 2011⁶⁴) e a escassez de horários e datas para atendimentos.

Em consequência desse contexto, os atendimentos para avaliação médica pericial são, às vezes, realizados de forma sumária, rápida e superficial, resultando em indeferimento do benefício pleiteado a quem está incapacitado para o trabalho e deferimento a quem está apto, em verdadeira inversão de propósitos. Tendo em vista a análise médica de incapacidade apresentar certo grau de subjetividade do médico responsável, mesmo que fundada em critérios objetivos de aferição, não há como impedir a ocorrência ocasional de erros no exame clínico do segurado e na

⁶⁴ BRASIL. **Anuário Estatístico da Previdência Social de 2011**. Brasília: Ministério da Previdência Social (MPS) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), 2011, v. 20, p. 21. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2012.

análise da documentação por ele apresentada na perícia (exames laboratoriais, histórico médico, relatos de outras perícias, declarações de médicos particulares etc.).

Nesse quadro, Wladimir Novaes Martinez expõe:

A medicina não é uma ciência exata e a desejável certeza reclama uma infinidade de exames, análises laboratoriais, avaliações ergométricas, pesquisas, passagem do tempo, observação, enfim, perquirição nem sempre realizável em cada paciente, obrigando os profissionais da perícia médica a concluir sem deter uma razoável convicção técnica da incapacidade ou não. Sem falar nos cenários costumeiros de fraude, simulação e má-fé noticiados pela imprensa⁶⁵.

Destarte, o confronto dos elementos apresentados pelo segurado ou dependente com as decisões das perícias médicas administrativas podem originar equívocos. Se forem demonstrados, em ação judicial, o erro médico, seja por negligência, imprudência ou imperícia (este último no caso, p. ex., de não constatação de um problema de saúde específico por médico não especializado na área), e os prejuízos de ordem moral ao interessado, a indenização por danos morais previdenciários torna-se uma possível remediação.

É de se salientar que a situação de quem está doente e incapacitado para o trabalho, desempregado, com readmissão rejeitada no seu último local de labor pelo médico da empresa, sem meios de subsistência e assistência médica, enfim, tem o condão de gerar um abalo psicológico sério nessa pessoa⁶⁶. Portanto, e se for o caso, o pedido de responsabilização civil do INSS por danos morais é uma forma de buscar a compensação pelos prejuízos suportados pelo segurado.

Ademais, nesse tópico devem ser ressaltadas as consequências nefastas que podem ter ocorrido com a chamada “alta programada” ou “data certa”. Procedimento instaurado pelo INSS em 2005 e extinto em 2011 por lei, a “alta programada” foi responsável por suspender/cancelar o benefício por incapacidade, em especial o auxílio-doença, pelo simples término de um prazo fixado na perícia que atestou a inaptidão temporária para o labor do segurado. Considerando-se a presunção de legitimidade e legalidade que o benefício previdenciário ostenta, além da observância dos princípios do *in dubio pro misero* e da dignidade da pessoa

⁶⁵ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Dano Moral no Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009, p. 151.

⁶⁶ *Ibid.*, 151-152.

humana, é patente a possível violação a diversos direitos materiais e da personalidade do segurado com a suspensão/cessação do benefício por incapacidade automaticamente. Sem um reexame médico ao final do prazo previamente fixado que ateste a capacidade laborativa, esse ato administrativo lançava os segurados, às vezes ainda incapazes, ao mercado de trabalho novamente. Entendendo ainda estar incapaz, o segurado precisava marcar nova perícia para prorrogação do benefício suspenso, sujeitando-se, desde o início, a todo o procedimento de concessão da prestação pleiteada. Tal decisão gerava, provavelmente, transtornos de grande monta para diversos beneficiários, os quais poderiam ser evitados com uma reavaliação médica em data próxima ao termo final do benefício, procedimento sensato adotado atualmente pelo INSS.

Dessa forma, a perícia médica equivocada pode dar causa à responsabilização do INSS por danos morais previdenciários, desde que sejam demonstrados o erro médico e os prejuízos na esfera moral do segurado.

3.2 Situações coletivas

Em contraponto às situações individuais, a existência de danos morais coletivos no universo previdenciário é muito mais exígua. Mas, preliminarmente, faz-se necessária a análise da possibilidade de tal espécie de dano de acordo com as peculiaridades do campo em estudo.

3.2.1 Do dano moral coletivo na esfera previdenciária

Complementando a seção 1.3 deste estudo, o dano moral coletivo no Direito Previdenciário pode ser verificado ao analisar sua natureza de direito social, nos termos do art. 6º da Constituição Federal de 1988⁶⁷.

Com o avançar da complexidade das relações jurídicas e o aumento da população, em especial de idosos, a Previdência Social no Brasil passou a ostentar imensa importância na vida dos brasileiros. Destarte, tal protagonismo originou a necessidade de se dedicar maior atenção às possíveis consequências negativas das

⁶⁷ BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 ago. 2012.

decisões e ações do INSS, as quais podem, atualmente e em apenas um ato administrativo, atingir os interesses de milhares de segurados e dependentes do RGPS, ultrapassando as barreiras da mera individualidade e entrando no cenário dos litígios coletivos. Dessa forma, as ações e decisões do INSS que ultrapassam a relação previdenciária de natureza singular têm o condão de acarretar danos coletivos à esfera dos segurados.

Portanto, é possível a responsabilização da autarquia pela violação de direitos enquadráveis, conforme o caso, como coletivos *stricto sensu* ou individuais homogêneos⁶⁸. Nessa última hipótese, ainda que os direitos sejam considerados, em sua natureza jurídica, como individuais (indisponíveis ou disponíveis, neste caso ostentando caráter social), a importância de uma solução conjunta e global para o problema que acomete diversos segurados de forma uniforme (origem comum) permite a introdução da tutela coletiva na equação.

3.2.2 Da legitimidade ativa *ad causam*

Com o intuito de defender os direitos do grupo de segurados, considerados em sua coletividade, é necessário tecer breves comentários sobre a legitimidade ativa *ad causam* nas ações de responsabilidade civil do INSS por danos morais.

Como alhures explanado, o art. 1º, IV, da Lei 7.347/1985 disciplina a possibilidade de se usar a ação civil pública para as ações de responsabilidade civil por danos morais e patrimoniais causados a qualquer interesse coletivo *lato sensu*, inciso esse que exclama uma verdadeira cláusula geral de proteção coletiva. Deve-se observar que o parágrafo único do referido artigo exclui apenas as questões tributárias, inclusive as referentes às contribuições previdenciárias, não se enquadrando no que tange aos benefícios e serviços sociais, os quais caracterizam o núcleo dos direitos previdenciários dos segurados.

Destarte, o art. 5º da citada Lei elenca os legitimados para a propositura da ação indenizatória (e da cautelar preparatória, se necessária). Especificamente na seara do Direito previdenciário, os incisos I e II fixam duas figuras protagonistas da

⁶⁸ Interesses ou direitos coletivos são os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; por sua vez, interesses ou direitos individuais homogêneos são os decorrentes de origem comum.

proteção coletiva: o Ministério Público e a Defensoria Pública, ambos em suas vertentes federais. Ademais, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 129, III, dispõe ser função institucional do Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”⁶⁹ e, no art. 134, explicita a incumbência da Defensoria em realizar a orientação jurídica e a defesa, em todo e qualquer grau, dos necessitados, situação em que se encontra a grande maioria dos segurados do RGPS.

Por fim, a Carta Magna, em seu art. 8º, III, traz a legitimidade do sindicato para a defesa dos direitos e interesses coletivos da respectiva categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas.

Portanto, observa-se a existência de uma legitimidade ativa *ad causam* ampla, concorrente e extraordinária (art. 6º do Código de Processo Civil⁷⁰) para a proteção dos interesses coletivos dos segurados, multiplicidade essa que em muito acrescenta ao direito de acesso ao Judiciário para o julgamento de violações aos direitos da coletividade na seara previdenciária.

3.2.3 Do recadastramento dos nonagenários em 2003

Como acima afirmado, a ocorrência de danos morais coletivos no Direito Previdenciário é incomum, mas há um caso exemplar que merece ser abordado.

Com o objetivo de atualizar dados e evitar fraudes e irregularidades no pagamento dos benefícios previdenciários, principalmente aposentadorias e pensões por morte, o INSS realiza, periodicamente, o recadastramento/censo dos segurados e dependentes do RGPS.

Ocorre que, no final de 2003, o Ministério da Previdência Social e o Instituto Nacional do Seguro Social, na tentativa de realizar um desses recadastramentos, emitiram um Memorando/Circular que suspendeu o pagamento de todas as aposentadorias e pensões destinadas aos idosos com mais de 90 anos de idade ou

⁶⁹ BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 ago. 2012.

⁷⁰ Art. 6º do Código de Processo Civil – Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.

que recebessem o benefício há mais de 30 anos⁷¹, decisão essa preliminar ao cadastramento e sem nenhum filtro ou critério discriminante. Tal decisão submeteu uma legião de segurados vulneráveis em idade extremamente avançada ao constrangimento de serem privados do proveito dos benefícios que recebiam, sem explicação razoável do governo federal e/ou da autarquia previdenciária, os quais apenas afirmaram haver “indícios” de que pelo menos 30 mil benefícios eram sacados de maneira fraudulenta⁷².

Ao realizar o bloqueio do pagamento dos benefícios sem o cadastro de informações novas, prévias e corretas acerca deles, repassou-se aos segurados nonagenários e centenários (com todos os problemas físicos e psíquicos daí derivados) o ônus de comprovar a regularidade da percepção de seus benefícios, cenário irrazoável considerando-se que estavam, inclusive, sem meios de subsistência imediatos. Assim, só teria restituído o benefício quem fosse até uma agência do INSS e fizesse o que ficou conhecido como “prova de vida”. Em que pese a reversão da decisão pelo Ministério, a situação tornou-se exemplo claro de danos materiais e morais aos prejudicados, os quais tiveram seus direitos mais primordiais violados indevidamente pelo governo federal e pelo INSS.

No final de 2010, o STJ, em recurso especial em ação civil pública, reconheceu a legitimidade do Ministério Público Federal para reivindicar o direito à reparação por danos materiais e morais de todos os prejudicados que recebiam aposentadoria e pensão do INSS, estimados em mais de 100 mil no País⁷³. Segue a ementa do acórdão:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 127, 'CAPUT', E 129, II E III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. ART. 1º, IV, DA LEI 7347/85. ARTS. 74 E 75 DA LEI 10.741/03. DANOS MATERIAIS E MORAIS. BENEFICIÁRIOS NONAGENÁRIOS E CENTENÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. MEMORANDO/CIRCULAR/INSS/DIRBEN Nº 29, DE 28.10.2003. VIOLAÇÃO DO ART. 535, I E II, DO CPC. NÃO CONFIGURADA.

1. O Ministério Público ostenta legitimidade para a propositura de Ação Civil Pública em defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais

⁷¹ Memorando-Circular/INSS/DIRBEN 29, de 28/10/2003.

⁷² AGÊNCIA BRASIL. INSS anuncia que vai continuar com cadastramento de idosos. 7 de novembro de 2003. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2003-11-07/inss-anuncia-que-vai-continuar-com-recadastramento-de-idosos>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

⁷³ PORTAL EDUCAÇÃO. Idosos prejudicados com o cadastramento em 2003 serão restituídos. 14 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www.portaleducacao.com.br/direito/noticias/42093/idosos-prejudicados-com-o-recadastramento-em-2003-serao-restituidos>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

indisponíveis e individuais homogêneos do idoso, ante a *ratio essendi* dos arts. 127, 'caput'; e 129, II e III, da Constituição Federal de 1988; e arts. 74 e 75 da Lei 10.741/03 (Estatuto do Idoso).

[...]

3. In casu, a pretensão veiculada na Ação Civil Pública quanto à condenação dos demandados ao pagamento de indenização, por danos morais e materiais, em favor dos idosos, com mais de 90 (noventa) anos de idade, atingidos pelos efeitos do Memorando-Circular/INSS/DIRBEN 29, de 28.10.2003, o qual determinou a suspensão do pagamento dos benefícios previdenciários àqueles beneficiários, obrigando-os a comparecerem às agências do INSS para recadastramento, revela hipótese de proteção de interesse transindividual de pessoas idosas, portanto, legitimadora da atuação do *Parquet* (arts. 127, 'caput', e 129, II e III, da Constituição Federal de 1988; art. 1º, IV, da Lei 7347/85; e arts. 74 e 75 da Lei 10.741/03).

4. A nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, *a fortiori*, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos.

5. O novel art. 129, III, da Constituição Federal habilitou o Ministério Público à promoção de qualquer espécie de ação na defesa de direitos difusos e coletivos não se limitando à ação de reparação de danos.

[...]

7. As ações que versam interesses individuais homogêneos participam da ideologia das ações difusas, como sói ser a ação civil pública. A despersonalização desses interesses está na medida em que o Ministério Público não veicula pretensão pertencente a quem quer que seja individualmente, mas pretensão de natureza genérica, que, por via de prejudicialidade, resta por influir nas esferas individuais.

8. A ação em si não se dirige a interesses individuais, mercê de a coisa julgada *in utilibus* poder ser aproveitada pelo titular do direito individual homogêneo se não tiver promovido ação própria.

9. A ação civil pública, na sua essência, versa interesses individuais homogêneos e não pode ser caracterizada como uma ação gravitante em torno de direitos disponíveis. O simples fato de o interesse ser supra-individual, por si só já o torna indisponível, o que basta para legitimar o Ministério Público para a propositura dessas ações.

[...]

11. Recurso Especial provido para reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público Federal⁷⁴. (grifo do autor)

Assim, claramente perceptível a violação dos direitos de um grupo de segurados que merece ser reparado não apenas individualmente, mas em um contexto coletivo, haja vista a indignação e o constrangimento que a atuação do INSS e do Ministério da Previdência Social causaram aos idosos prejudicados, a seus familiares e à sociedade como um todo.

⁷⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial provido no que tange ao pedido do recorrente de reconhecimento da legitimidade ativa do MPF para defender os direitos dos nonagenários em desfavor do INSS.** REsp nº 1.005.587/PR. Instituto Nacional do Seguro Social e União x Ministério Público Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. 02 de dezembro de 2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=13253356&sReg=200702694500&sData=20101214&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 02 nov. 2012.

CONCLUSÃO

O presente estudo, fruto de uma minuciosa pesquisa doutrinária, legal e jurisprudencial, foi capaz de esclarecer diversos pontos da responsabilidade civil do Instituto Nacional do Seguro Social por danos morais na seara do Direito Previdenciário.

No primeiro capítulos, foram realizadas análises relativas à evolução histórica da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico pátrio, ao conceito e às características do dano moral e às funções compensatória e punitivo-pedagógica da sua indenização. Após esse apanhado geral, o segundo capítulo discorreu sobre as características peculiares presentes na relação previdenciária.

Com isso, foi observada a possibilidade de aplicação do instituto jurídico da responsabilidade civil do INSS por danos morais causados a segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social no âmbito do Direito Previdenciário. Concluiu-se, também, que a compensação do dano moral previdenciário é um mecanismo jurídico com forte potencial de proteção dos referidos segurados e dependentes em face dos atos e omissões da autarquia federal previdenciária.

Ademais, foram expostos os entendimentos da doutrina e da jurisprudência dos Tribunais nacionais quanto ao tema, especialmente dos Tribunais Regionais Federais e do Superior Tribunal de Justiça, apontando-se algumas divergências e a atual tendência das Cortes pela reparação *lato sensu* dos danos extrapatrimoniais previdenciários. Observou-se que, aos poucos, o tema está sendo abordado pelos órgãos do Poder Judiciário brasileiro, os quais captam entendimentos já consolidados em outras esferas jurídicas, como no direito civil e no direito do trabalho, e os aplicam com adaptações no ramo destacado. Constatada a possibilidade da responsabilidade civil acima referida, observaram-se algumas variáveis no que pertine à espécie incidente no direito previdenciário.

No que tange ao INSS em si, foram analisadas as teorias de responsabilidade civil que incidem sobre sua atuação. Como regra, concluiu-se pela aplicação da responsabilidade objetiva, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988. Porém, nos casos de omissão do Instituto, ressalva-se o emprego da responsabilidade subjetiva por falha do serviço.

Quanto à presença do Instituto no Poder Judiciário, dados colhidos e apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Ministério da Previdência Social contribuíram enormemente para a compreensão de sua altíssima figuração em lides judiciais e das estatísticas por trás da administração dos benefícios dos segurados e dependentes previdenciários. Esses dados são cruciais para a inteligência das causas e consequências da responsabilidade civil do INSS.

Acerca da competência para o julgamento da ação de responsabilidade civil, concluiu-se pela competência dos órgãos da Justiça Federal nas lides relativas a danos morais previdenciários. Também foi observada a competência da Justiça Estadual para julgar as ações previdenciárias quando originadas em acidentes de trabalho, por conta do disposto no art. 109, I, da CF/88.

Outrossim, foram verificadas as condições e as hipóteses em que se dá tal responsabilidade. Para exemplificar alguns casos, pode-se citar a suspensão ou o cancelamento indevido do benefício, a demora anormal para a implementação do benefício, a incidência de descontos indevidos de valores na prestação previdenciária, a perícia médica mal realizada e as falhas coletivas no cadastramento de segurados nos bancos de dados do INSS.

Por oportuno, insta destacar o avanço no desenvolvimento do tópico “dano moral coletivo”. Ainda que verificada em raras ocasiões, o progresso na sua análise, inclusive no atinente à possibilidade de sua constituição, é uma resposta doutrinária e jurisprudencial aos novos patamares alcançados nas relações complexas e de grande escala existentes na sociedade atual. As ações e omissões do INSS, exemplo de entidade pública que ostenta imensa importância no contexto brasileiro, estão cada vez mais propensas a ultrapassar as barreiras da mera individualidade das consequências, adentrando no terreno dos prejuízos extrapatrimoniais coletivos, os quais são conexos aos sentimentos de indignação e desamparo dos grupos sociais afetados como um todo.

Por fim, em que pese tenha discorrido e esclarecido pontos cruciais do tema proposto, ficou claro que a presente monografia não o esgotou. Na verdade, as próprias limitações de um estudo monográfico de conclusão de graduação impedem o aprofundamento de todos os aspectos da matéria selecionada. Ademais, o tema desenvolvido está em estágio inicial de sua evolução, cenário que apresenta algumas dificuldades à abordagem e materialização do estudo, tais como escassez

bibliográfica, superficialidade no trato da matéria, divergências frequentes em suas peculiaridades etc.

Dessa forma, novas pesquisas sobre o tema poderão fortalecer a sua compreensão e aplicação no Brasil, principalmente no que concerne ao estudo das causas que levam o INSS a figurar com tamanha frequência no polo passivo das lides judiciais e à ampliação da atenção destinada às situações que ensejam dano moral coletivo. O progresso na área contribuirá, com certeza, para a melhora dos serviços prestados pela autarquia previdenciária e para o cumprimento e respeito dos direitos dos segurados e dependentes da Previdência Social.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. INSS anuncia que vai continuar com recadastramento de idosos. 7 de novembro de 2003. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2003-11-07/inss-anuncia-que-vai-continuar-com-recadastramento-de-idosos>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

BITTAR, Carlos Alberto. **Responsabilidade Civil – Teoria e Prática**. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BRASIL. **100 Maiores Litigantes**. Brasília: Conselho Federal de Justiça, 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2012.

BRASIL. **Anuário Estatístico da Previdência Social de 2011**. Brasília: Ministério da Previdência Social (MPS) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), 2011, v. 20. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2012.

BRASIL. **Código Civil**. Brasília: Senado Federal, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 15 out. 2012.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Brasília: Senado Federal, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm>. Acesso em: 15 nov. 2012.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 31 out. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm>. Acesso em: 05 nov. 2012.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 set. 1990. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm>. Acesso em: 31 out. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento desprovido em relação ao pedido do agravante de devolução dos valores pagos indevidamente ao segurado de boa-fé tendo em vista a natureza alimentar da prestação securitária.** AgRg no Ag nº 1428309/MT. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS x Elmes José de Souza. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze Alfeu Machado. 17 de abril de 2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=21575260&sReg=201102459685&sData=20120531&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 18 out. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflito de Competência que declarou a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento do pedido de danos morais previdenciários.** CC nº 106.797/SP. Instituto Nacional do Seguro Social x Jésio Cirineu da Rosa. Relator: Ministro Castro Meira. 14 de outubro de 2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=6683058&sReg=200901409452&sData=20091022&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 01 nov. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial desprovido em relação ao pedido do recorrente de condenação da empresa de telefonia ré ao pagamento de indenização por danos morais coletivos dos consumidores.** REsp nº 971.844/RS. Brasil Telecom S/A x Ministério Público Federal. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. 03 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=7490357&sReg=200701773379&sData=20100212&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 29 out. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial desprovido em relação ao pedido do recorrente de declaração de ilegitimidade passiva *ad causam*.** REsp nº 1.228.224/RS. Instituto Nacional do Seguro Social x Norma Antônia Martins Pereira. Relator: Ministro Herman Benjamin. 03 de maio de 2011. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=14621268&sReg=201100020040&sData=20110510&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 07 nov. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial desprovido em relação ao pedido do recorrente de descaracterização da condenação em danos morais coletivos dos consumidores.** REsp nº 1.291.213/SC. Brasil Telecom S/A x Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Sidnei Beneti. 30 de agosto de 2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=23654869&sReg=201102695090&sData=20120925&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 21 out. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial em ação civil pública não conhecido por ausência de prequestionamento, no qual não se entendeu,**

obiter dictum, o direito à indenização de dano moral coletivo, haja vista a não comprovação cabal da existência de tal dano. REsp nº 821.891/RS. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul x ELETROJAN – Iluminação e Eletricidade Ltda.. Relator: Ministro Luiz Fux. 8 de abril de 2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=3684377&sReg=200600380062&sData=20080512&sTipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 29 out. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial parcialmente provido em relação ao pedido de reconhecimento da conduta antijurídica da empresa, mas não de condenação à indenização por danos morais coletivos.** REsp nº 1.057.274/RS. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul x Empresa Bento Gonçalves de Transportes Ltda. Relatora: Ministra Eliana Calmon. 1º de dezembro de 2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=6644424&sReg=200801044981&sData=20100226&sTipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 29 out. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial provido no que tange ao pedido do recorrente de reconhecimento da legitimidade ativa do MPF para defender os direitos dos nonagenários em desfavor do INSS.** REsp nº 1.005.587/PR. Instituto Nacional do Seguro Social e União x Ministério Público Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. 02 de dezembro de 2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=13253356&sReg=200702694500&sData=20101214&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 02 nov. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 15.** Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stj/stj__0015.htm> Acesso em: 07 dez. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 501.** Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0501.htm> Acesso em: 07 dez. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 689.** Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0689.htm> Acesso em: 31 out. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473.** A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Disponível em: <http://www.dji.com.br/normas_inferiores/regimento_interno_e_sumula_stf/stf_0473.htm>. Acesso em: 05 nov. 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Agravo interno desprovido em relação ao pedido do agravante de diminuição do quantum da condenação em danos morais previdenciários.** AC 422880 RJ nº 2007.51.51.003972-1. Instituto

Nacional do Seguro Social e Anderson Oliveira Castelucio. Relator: Desembargador Federal Messod Azulay Neto. 30 de abril de 2009. Disponível em: <[http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll/2009/04-abril/30/2007.51.51.003972-1%20%20%20%20213363.xml?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$q=%5Bfield,CLASSE%3A422880%5D%20\\$x=server\\$3.0#LPHit1](http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll/2009/04-abril/30/2007.51.51.003972-1%20%20%20%20213363.xml?f=templates$fn=document-frameset.htm$q=%5Bfield,CLASSE%3A422880%5D%20$x=server$3.0#LPHit1)>. Acesso em: 04 nov. 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Apelação cível parcialmente provida em relação ao pedido do apelante de diminuição do quantum da condenação em danos morais previdenciários.** AC 523053/RJ, nº 2006.51.01.500737-6. Instituto Nacional do Seguro Social x Vera Lúcia da Silva. Relator: Juíza Federal Convocada Maria Alice Paim Lyard. 05 de setembro de 2009. Disponível em: <[http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll/2011/09-setembro/05/2006.51.01.500737-6%20%20%20%20260608.xml?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$q=%5Bblank%3A%5Bsum%3A%5Bstem%3A200651015007376%5D%5D%5D\\$x=server\\$3.0#LPHit1](http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll/2011/09-setembro/05/2006.51.01.500737-6%20%20%20%20260608.xml?f=templates$fn=document-frameset.htm$q=%5Bblank%3A%5Bsum%3A%5Bstem%3A200651015007376%5D%5D%5D$x=server$3.0#LPHit1)>. Acesso em: 15 nov. 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Apelação cível e remessa necessária parcialmente providas em relação ao pedido do apelante para descaracterizar a sua condenação em danos morais por demora na implementação de benefício previdenciário.** AC nº 319.347 no processo nº 2000.51.01.026342-0/RJ. Instituto Nacional do Seguro Social x Elza Paula De Oliveira Duque Estrada. Relator: Desembargador Federal Fernando Marques. 14 de outubro de 2009. Disponível em: <[http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll/2009/10-outubro/14/2000.51.01.026342-0%20%20%20%20221917.xml?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$q=%5Bfield,PROCESSO%3A200051010263420%5D%20\\$x=server\\$3.0#LPHit1](http://www2.trf2.gov.br/NXT/gateway.dll/2009/10-outubro/14/2000.51.01.026342-0%20%20%20%20221917.xml?f=templates$fn=document-frameset.htm$q=%5Bfield,PROCESSO%3A200051010263420%5D%20$x=server$3.0#LPHit1)>. Acesso em: 06 nov. 2012.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Conflito negativo de competência que afirma a inexistência de delegação constitucional de competência à justiça estadual para análise de danos morais em causa sem conteúdo previdenciário, cessando, também, a competência da Corte Regional Federal.** CC 0026924-50.2010.404.0000/SC. Relator: Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler. 25 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF402054201>> Acesso em: 10 ago. 2012.

CAHALI, Yussef Said. **Dano Moral.** 4. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 8. ed. rev. amp. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FARINELI, Alexsandro Menezes; MASCHIETO, Fábila. **Dano Moral Previdenciário – Teoria e Prática.** São Paulo: Mundo Jurídico, 2011.

GONÇALVES, Marcos Fernandes. Responsabilidade Acidentária do INSS: Defesas de Mérito. **Juslaboral**, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.juslaboral.net/2009/01/responsabilidade-acidentaria-do-inss.html>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2011.

LOUREIRO, Thiago Câmara. Responsabilidade civil objetiva do INSS por ato dos médicos peritos: indenização e ação regressiva. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1299, 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9410>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

MARQUES, Marcelino Pereira. Dano Moral Coletivo. **Revista Virtual da Faculdade de Direito Milton Campos**, Minas Gerais, v. 7, 2009. Disponível em: <<http://www.revistadir.mcampos.br/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/marcelinopereiramarquesdanomoralcoletivo.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2012.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Dano Moral no Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2009.

MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. **Dano moral coletivo**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

PORTAL EDUCAÇÃO. Idosos prejudicados com o recadastramento em 2003 serão restituídos. 14 de janeiro de 2011. Disponível em: <<http://www.portaleducacao.com.br/direito/noticias/42093/idosos-prejudicados-com-o-recadastramento-em-2003-serao-restituidos>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

SALOMÃO, Rodrigo. A indenização punitivo-pedagógica dos danos morais. In: **MEU Advogado**. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.meuadvogado.com.br/entenda/indenizacao-punitivo-pedagogica-danos-morais.html>>. Acesso em: 15 out. 2012.

SAVARIS, José Antonio. Competência para julgamento das ações previdenciárias decorrentes de acidente de trabalho. **Blog de José Antonio Savaris**. Curitiba, 2011. Disponível em: <<http://joseantoniosavaris.blogspot.com.br/2011/04/competencia-para-julgamento-das-acoes.html>>. Acesso em: 07 dez. 2012.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil – Doutrina e Jurisprudência**. 7. ed. rev. atual. amp. São Paulo: RT, 2007.