



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

Curso de Graduação em Direito

**A POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE DANOS MORAIS NO PROCESSO
PREVIDENCIÁRIO:**

UMA ANÁLISE AO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

SARAH DE MELO SILVA

Brasília - DF

2023

SARAH DE MELO SILVA

**A POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE DANOS MORAIS NO PROCESSO
PREVIDENCIÁRIO:**

UMA ANÁLISE AO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pelo Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB).

Orientador: Professor Doutor Paulo Henrique Blair de Oliveira.

Brasília - DF

2023

SARAH DE MELO SILVA

**A POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE DANOS MORAIS NO PROCESSO
PREVIDENCIÁRIO:**

UMA ANÁLISE AO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

Monografia apresentada à Banca Examinadora na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Brasília, 14 de julho de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor **Paulo Henrique Blair de Oliveira**

Orientador – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD – UnB)

Professora Doutora **Daniela Marques de Moraes**

Examinadora - Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD – UnB)

Professora Doutora **Érica Fernandes Teixeira**

Examinadora - Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD – UnB)

AGRADECIMENTOS

Passados seis anos, sinto-me realizada pelo encerramento de mais uma etapa e pelo início de um novo ciclo. Carregarei comigo para sempre todo o aprendizado e os bons momentos vivenciados na Universidade de Brasília.

Agradeço a Deus por ter me permitido realizar um sonho ao entrar na UnB e por ter iluminado meus caminhos até aqui.

Aos meus pais e à minha irmã, Jéssica, por todo o amor, apoio incondicional e cuidado. Obrigada por acreditarem no meu potencial mais do que eu própria. Vocês são meus maiores exemplos.

À minha sobrinha, Sofia, que tem sido luz na minha vida desde que chegou ao mundo. Você me inspira a ser uma pessoa melhor.

Aos amigos que adquiri ao longo do curso e que fizeram todo o processo ser mais leve e divertido, especialmente Carlos Eduardo, Gabriel Cabral, Gabriela Figueiredo, Henrique Cavalcanti, Joelane Carvalho, Maria Eduarda Martins e William Alves. Admiro muito todos vocês.

Àqueles que me acompanham nos altos e baixos da vida, meu namorado, André Evelin, e meus amigos, Guilherme Alves, Lara Hiorrana, Mariana Aires, Mariana Correa e Valentina Guedes. Obrigada por trazerem leveza aos meus dias.

À minha primeira supervisora de estágio, Dr^a Thaíssa Assunção, que me apresentou ao direito previdenciário. Obrigada por toda a paciência, pelos conhecimentos e por ter me mostrado que devemos atuar com excelência, independentemente das condições.

Aos meus supervisores, Bruno Paz e Dr^a Camila Konrath, com quem também tive a honra de trabalhar, agradeço pela oportunidade de aprendizado e por todos os conhecimentos valiosos transmitidos.

Aos meus colegas de estágio da DPU, PGDF e STF. Cada um de vocês teve um papel essencial na minha trajetória.

Ao meu orientador, professor Paulo Blair, por todas as contribuições para a elaboração do presente trabalho. Agradeço a disposição e solicitude ao longo de todo esse processo.

Por fim, às professoras Érica Teixeira e Daniela Marques, que prontamente aceitaram compor a banca para avaliação dessa monografia, momento que marca o fim de minha jornada acadêmica na graduação. Certamente, suas contribuições e sugestões servirão para engrandecer o presente trabalho e somar conhecimentos aos já adquiridos até aqui.

RESUMO

O presente trabalho dispõe-se a analisar o posicionamento dos tribunais superiores e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região acerca da concessão de indenização por danos morais devido à demora administrativa nos processos perante o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Com vistas a esclarecer a importância da tutela do preceito de natureza fundamental de direito à indenização por danos morais, busca-se a análise dos princípios da dignidade humana e da razoável duração do processo, para ao final constatar se estes princípios fundamentais são, de fato, respeitados no ordenamento jurídico brasileiro, no que diz respeito ao âmbito previdenciário. Metodologicamente, foi realizada pesquisa jurisprudencial nas ferramentas do STF, STJ e do TRF-1, além de pesquisa bibliográfica sobre o tema. O trabalho se dedica a comprovar que a concessão de danos morais em matéria previdenciária ainda encontra entrave nos tribunais brasileiros, o que representa uma ameaça aos princípios da razoável duração do processo e da dignidade humana, bem como uma falha na tutela jurisdicional.

Palavras-chave:

Previdenciário. Danos morais. Indenização. Demora administrativa. Benefício previdenciário. Razoável duração do processo.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the positioning of superior courts and the Federal Regional Court of the 1st Region regarding the granting of compensation for moral damages due to administrative delays in the processes that are decided by the National Institute of Social Security (INSS). In order to clarify the importance of safeguarding the fundamental precept of the right to compensation for moral damages, an analysis of the principles of human dignity and reasonable duration of the process is sought, in order to ultimately ascertain whether these fundamental principles are indeed respected in the Brazilian legal system, particularly in the field of social security. Methodologically, jurisprudential research was conducted using the tools of the Supreme Court (STF), Superior Court of Justice (STJ), and the Federal Regional Court of the 1st Region (TRF-1), as well as bibliographic research on the subject. The study aims to demonstrate that the granting of moral damages in social security matters still faces obstacles in Brazilian courts, which represents a threat to the principles of reasonable duration of the process and human dignity, as well as a failure in judicial protection.

Keywords: Social security. Moral damages. Compensation. Administrative delay. Social security benefits. Reasonable duration of the process.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Tempo médio de concessão de benefícios por unidade da federação em março de 2022.....	26
Gráfico 2 - Tempo médio de concessão de benefícios por unidade da federação em março de 2023.....	27

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Prazos para conclusão de requerimentos administrativos, por espécie de benefício	40
---	----

LISTA DE SIGLAS

CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
DPU	Defensoria Pública da União
IN	Instrução Normativa
INSPER	Instituto de Ensino e Pesquisa
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF-1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF-4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF-5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO	12
2.1. Os direitos fundamentais da pessoa humana.....	12
2.2. A dignidade da pessoa humana sob o prisma constitucional	13
2.3. A razoável duração do processo e sua aplicação prática	14
3. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO.....	17
3.1. Os direitos sociais fundamentais e a concessão de benefícios previdenciários	17
3.2. O caráter alimentar do benefício previdenciário	18
3.3. O processo administrativo previdenciário e seus prazos	22
3.6. A hiperjudicialização dos benefícios previdenciários.....	31
4. O DEVER ESTATAL DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS.....	32
4.1. A responsabilidade civil da Administração Pública	33
4.2. Panorama constitucional do dano moral previdenciário	34
5. ENTENDIMENTO ATUAL SOBRE O TEMA	39
5.1. Análise de casos.....	39
5.2. Entendimento doutrinário.....	55
5.3. Possível paralelismo com a Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor.....	57
5.4. Discrepância entre o entendimento do TRF-1 e os avanços nos temas da responsabilidade civil e indenização por danos morais.....	58
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

1. INTRODUÇÃO

O objeto do presente estudo é a aferição da possibilidade de concessão de indenização por danos morais decorrentes da mora administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Por meio de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, realizar-se-á a análise de casos concretos julgados no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), para verificação do entendimento atual dos órgãos acerca do tema.

Com esse intuito, é cabível o estudo da dimensão constitucional que resguarda os direitos individuais dos segurados da previdência social, para integral compreensão da importância de sua salvaguarda, nos processos administrativos e judiciais.

A título de contextualização, cabe menção ao artigo 5º da Constituição Federal, que cumpre a missão de determinar os direitos e garantias fundamentais dos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, e é o dispositivo central de defesa dos direitos humanos previstos na Carta Magna.

Contando com setenta e oito incisos, o artigo supracitado delinea o direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade, em suas respectivas dimensões. Tais direitos influenciam diretamente todos os campos do âmbito jurídico, podendo ser considerados uma “bússola moral” do Poder Judiciário, na medida em que suas decisões devem visar a efetiva tutela dos direitos fundamentais.

O art. 5º, inciso LXXVIII garantiu que, no âmbito judicial e administrativo, todos tenham acesso à razoável duração do processo, o que se traduz na celeridade para resolução de conflitos. No campo previdenciário, este princípio é de suma importância, no que diz respeito aos processos administrativos de análise e concessão de benefícios, que idealmente devem respeitar os prazos máximos para sua conclusão, mormente considerando a imprescindibilidade das verbas advindas de benefícios previdenciários.

Atualmente, conforme delineado pela Reforma da Previdência, o trabalhador brasileiro, para gozar do direito de se aposentar no regime geral de previdência social, em regra deve possuir 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição¹. Observa-se, portanto, que o brasileiro passa

¹ O art. 40, §1º, III da Constituição Federal de 1988 prevê que o servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado “no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.”

parte significativa de sua vida adulta se dedicando ao labor e contribuindo com a previdência social, para que em tempo de necessidade seja amparado pelo Estado, na forma definida na carta constitucional.

A previdência social, a partir da concessão de benefícios previdenciários, se mostra como forma de subsistência de parte expressiva da população brasileira. O caráter alimentar dessas verbas atesta a importância de sua proteção e da atenção que deve ser dada ao tema, em âmbito legislativo, administrativo e judiciário.

Em teoria, a partir do momento em que é reconhecido o preenchimento de todos os requisitos para concessão de um benefício, o cidadão tem o direito de recebê-lo, e cabe à autarquia previdenciária, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), providenciar a sua implantação. No entanto, a realidade fática se mostra diversa ao que é constitucionalmente definido, em muitos aspectos. É evidente que, sob o prisma das desavenças previdenciárias, os segurados se sentem lesados pelo INSS por diferentes motivos. Para este estudo, porém, o ponto que se mostra mais relevante é a demora administrativa para concessão e implantação de benefícios, que constitui evidente ofensa ao art. 5º da Constituição Federal.

Conseqüentemente, surge a possibilidade de concessão de danos extrapatrimoniais, no sentido do delineado pelo art. 5º, V, da Carta Magna. No entanto, resta esclarecer se o Poder Judiciário de fato atua de forma a proteger o princípio da razoável duração do processo, bem como o direito ao recebimento de indenização por danos morais.

O primeiro capítulo do trabalho dedicar-se-á à introdução conceitual e constitucional dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, com enfoque no princípio da razoável duração do processo.

No segundo capítulo, o intuito é a introdução do benefício previdenciário e de seus aspectos constitucionais. É dado enfoque ao caráter alimentar da verba, reconhecido legal e jurisprudencialmente, para compreensão de sua imprescindibilidade. Estuda-se, ainda, a dimensão administrativa do benefício a partir do processo administrativo previdenciário, e busca-se identificar as falhas e omissões que acompanham e caracterizam esse procedimento, que possam explicar a ineficiência do INSS quanto à celeridade de seus serviços. A partir disso, é analisada a hiperjudicialização de benefícios previdenciários, a partir de dados obtidos por meio de relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O terceiro capítulo, por sua vez, versa sobre a responsabilidade civil do Estado, para compreensão dos limites de sua responsabilização quando são ocasionados prejuízos aos segurados da Previdência Social. Ademais, são abordados os danos morais, sob uma perspectiva doutrinária e jurisprudencial, com enfoque em seu cabimento no âmbito previdenciário.

Por fim, o capítulo quatro consiste na análise empírica deste estudo. Pretende-se, nesse sentido, analisar decisões judiciais recentes proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), que tratem da concessão de indenização por danos morais devido à demora administrativa do INSS. A finalidade de tal pesquisa é compreender o posicionamento dos tribunais superiores acerca do tema e as especificidades dos casos que fogem do entendimento majoritário dos órgãos.

2. DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

2.1. Os direitos fundamentais da pessoa humana

A Constituição de 1988, em seu preâmbulo, anuncia que o Estado Democrático de direito se alicerça na defesa das garantias e dos direitos fundamentais. Hans Kelsen, ao abordar o tema, leciona que o preâmbulo carece de conteúdo juridicamente relevante, tendo antes um caráter ideológico do que jurídico. Ele serve para dar maior dignidade à Carta Magna e, assim, dar-lhe maior eficácia (KELSEN, 1998, p. 372).

Dessa forma, apesar de não apresentar força normativa, tal compromisso preliminar delineia os ideais do legislador. A explícita proteção preliminar das garantias e direitos fundamentais demonstra inegável avanço no campo dos direitos humanos, que não possuíam proeminente proteção nas Constituições anteriores. (ROCHA, 2016).

O diploma legal representou, portanto, uma nova interpretação a tais direitos, que ganharam tamanha relevância que não é possível interpretar as normas constitucionais sem tê-los em mente. Ressalta-se que não se trata de mera enunciação dos princípios fundamentais, senão uma positivação dos direitos, que permite que indivíduos possam exigir a atuação do Estado, por meio do Judiciário, para concretizá-los (MORAES, 2021, p. 378).

Canotilho leciona que a defesa dos direitos fundamentais pode ser analisada por meio de dois prismas: o jurídico-objetivo e o jurídico-subjetivo. Sob o viés objetivo, observa-se a existência de normas de competência negativa para o Estado, ou seja, vedações de intervenção na vida particular dos indivíduos. Já sob o viés subjetivo, tem-se a capacidade de os indivíduos exercerem diretamente seus direitos, o que o autor denomina de liberdade positiva, além da capacidade de exigência de omissões do poder público, denominada liberdade negativa (CANOTILHO, 1993, p. 541).

No entanto, é imprescindível trazer à tona o aspecto da eficácia vertical, no qual são exigidas prestações positivas por parte do Estado, para que seja de fato alcançada a proteção dos direitos fundamentais (MORAES, 2023, p. 38). Caso não sejam cumpridas, o particular tem o direito de recorrer ao Poder Judiciário.

Os direitos fundamentais encontram previsão ao longo da Constituição Federal, sendo que alguns possuem uma proteção mais avançada e específica que outros.

2.2. A dignidade da pessoa humana sob o prisma constitucional

O art. 1º, inciso III da Constituição Federal prevê que é fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana. Ao longo da Magna Carta, é perceptível como este princípio foi eleito pelo legislador como essencial, para perpassar todo o sistema constitucional, de forma que as demais normas sejam interpretadas tomando-o como guia e, sem ele, o texto constitucional não tenha unidade e sentido (ROCHA, 2016).

Moraes (2023) se dedicou a conceituar o princípio, defendendo que a finalidade da proteção dos direitos humanos fundamentais é a defesa da própria dignidade humana, em seu sentido amplo. Vide:

A previsão dos direitos humanos fundamentais direciona-se basicamente para a proteção à dignidade humana em seu sentido mais amplo, de valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, como já salientado por RUY BARBOSA, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos. (MORAES, 2023, p. 378).

Na prática, para que seja alcançado seu fim, este princípio fundamental não pode ser tratado como um fim em si mesmo, e deve ser acompanhado dos direitos civis, políticos e sociais (ROCHA, 2016). Isso porque, conforme leciona Wânia Campos:

A declaração dos direitos fundamentais deverá caminhar de tal forma que se possibilite sua efetivação, pois, **de nada adianta um direito declarado, mas não efetivado, pois isso ficaria só no papel e nada mudaria na vida prática de cada um. O direito declarado deve ir além, ou seja, deve transcender a esta etapa e passar a atuar verdadeiramente na vida das pessoas.** (CAMPOS, 2010, p. 29).
(grifo nosso)

Pode-se observar que o princípio da dignidade da pessoa humana traz consigo um conceito abrangente, sem possuir uma forma definida. Alexandre de Moraes (2021) afirma que ele possui dupla concepção: por um lado, representa a esfera protetiva do particular em relação ao Estado e aos demais particulares, e por outro representa o dever de tratamento igualitário entre os próprios cidadãos.

Por sua amplitude, surge a importância de sua salvaguarda. O legislador reservou aos direitos fundamentais, portanto, a maior proteção que um tema pode possuir no âmbito da Carta Magna: a presença no rol do art. 60, § 4º.

Na letra do art. 60, § 4º, inciso IV da Constituição Federal, são vedadas as propostas de emendas constitucionais que pretenderem abolir os direitos e garantias individuais. Esses direitos possuem, desse modo, *status* constitucional de cláusula pétreia, o que constitui evidência ainda maior de sua importância no ordenamento (ROCHA, 2016).

Observa-se que as garantias e direitos individuais são previstos no art. 5º da Constituição. Ao longo de setenta e nove incisos, o dispositivo garante a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, o que intrinsecamente demonstra o objetivo assecuratório da dignidade humana.

É evidente a importância de cada um dos incisos presentes no dispositivo, que individualmente representam uma esfera de proteção particular a bens jurídicos diversos, enquanto conjuntamente concorrem para a defesa constitucional da dignidade da pessoa humana.

No presente trabalho, no entanto, extrair-se-ão especialmente dois preceitos trazidos pelo art. 5º da Carta Magna: o direito à razoável duração do processo, que encontra previsão em seu inciso LXXVIII, bem como o direito à reparação por danos morais, delineado nos incisos V e X do mesmo artigo.

2.3. A razoável duração do processo e sua aplicação prática

O art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal prevê:

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:

[...]

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

O inciso em questão foi implementado no texto constitucional como garantia processual a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004. Previamente, pode-se considerar que este direito fundamental estava implícito na interpretação dos princípios do amplo acesso à justiça e da eficiência. O objetivo de explicitá-lo no texto constitucional é o aumento de sua eficácia e a garantia de sua existência jurídica, a partir do reconhecimento da mora processual como uma falha no ordenamento brasileiro, que deve ser sanada para a devida proteção aos direitos dos cidadãos (AGRA, 2014). A celeridade processual está intrinsecamente ligada ao direito fundamental de acesso à justiça, sendo uma garantia que abarca tanto os brasileiros, natos ou

naturalizados, quanto os estrangeiros não residentes, os apátridas e as pessoas jurídicas (LENZA, 2022).

Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, ao abordarem a razoável duração do processo, salientam que esse princípio não é sinônimo de processo célere, pela própria fisiologia do processo. O que a Carta Magna repele é o tempo patológico, ou seja, a desproporcionalidade entre o tempo de tramitação do processo e a complexidade do debate que nele tem lugar (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2017).

Conforme Pedro Lenza (2022), a demora decorrente da excessiva duração do processo e dos procedimentos pode desencadear a total inutilidade ou ineficácia do provimento requerido inicialmente. Apesar de comumente estar relacionada com a tramitação perante o poder Judiciário, a razoável duração do processo também é aplicável no âmbito administrativo, conforme a letra da lei. Assim, infere-se que a mora administrativa é capaz de prejudicar consideravelmente o provimento requerido inicialmente, principalmente quando trata-se de verba de caráter alimentar.

Acerca do assunto, Alexandre de Moraes afirma que:

Os processos administrativos e judiciais devem garantir todos os direitos às partes, sem, contudo, esquecer a necessidade de desburocratização de seus procedimentos e na busca de qualidade e máxima eficácia de suas decisões. (MORAES, 2023, p. 147)

Destarte, de nada adianta o provimento do pedido, se este não é feito em tempo hábil, de forma a proteger e respeitar os direitos fundamentais dos cidadãos. A desburocratização e a busca da máxima eficácia das decisões são partes fundamentais da celeridade processual.

Nelson Nery Jr. e Georges Abbud (2019) fazem uma crítica ao poder público, ao afirmarem que é recorrente o desrespeito do Estado a princípios fundamentais, situação que dá causa a milhares de ações judiciais. Os autores afirmam que o aprimoramento da prestação de serviços públicos com vistas a melhor atender os cidadãos deve ser um esforço conjunto dos poderes, e consideram essencial a mudança de mentalidade de governantes e políticos, no sentido de não medirem esforços para evitar a judicialização de causas decorrentes de falhas administrativas:

É o poder público quem conduz o processo administrativo, instaurando-o, instruindo-o e julgando-o. Nada obstante existam os comandos constitucionais, e.g., da CF 5.º e 37, o poder público não vem desempenhando a contento suas funções e amiúde deixa de respeitar e aplicar os princípios da legalidade, impessoalidade (imparcialidade), isonomia, processo legal substancial (administrativo), eficiência, dos quais são corolários: boa-fé objetiva, a proibição de *venire contra factum proprium* e a confiança, que lhe impõem, por exemplo, o reconhecimento *ex officio* da prescrição que aproveita ao administrado, o reconhecimento de ofício de consequências que a lei estabelece para o mau funcionamento da máquina administrativa (v.g., aprovação de

operação de concentração de empresas por decurso de prazo ex a revogada LAT 54 §§ 6º, 7º e 8.), o reconhecimento *ex officio* de direito incontestável do administrado ou de vantagens do servidor já pacificadas na jurisprudência dos tribunais superiores, às vezes até sumuladas, entre outros casos.

Deixar de proceder da forma acima indicada é descumprir a Constituição, prática infelizmente comum do poder público e causa de milhares de ações judiciais.

(...) A real efetividade do direito fundamental da CF, 5º, LXXVIII não depende apenas do Poder Judiciário e de seus juízes, mas, principalmente, dos Poderes Executivo e Legislativo e da mudança da mentalidade dos governantes e políticos, no sentido de cumprirem e fazerem cumprir a Constituição, evitando a judicialização das questões que os particulares têm de submeter ao Poder Judiciário por falha do poder público no exercício principalmente da função administrativa (NERY JUNIOR; ABOUD 2019, pp. 331-332). (grifo nosso)

No que diz respeito ao direito previdenciário, o cenário experienciado pelos cidadãos brasileiros é grave, uma vez que um dos próprios pilares do Estado Democrático de Direito, os direitos fundamentais, não são devidamente respeitados, conforme será abordado em tópico futuro. Nessa linha leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçadas (MELLO, 2013, p. 54).

Atualmente, muito se fala no aperfeiçoamento jurisdicional, devido à realidade de concentração de soluções de conflitos pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, surgem algumas opções de melhoria, a exemplo da justiça multiportas, através da aplicação das formas alternativas de resolução de conflitos (LENZA, 2022), a informatização do processo judicial, entre outros.

Já no que compete aos processos administrativos, particularmente do INSS, algumas medidas vêm sendo tomadas com o intuito de melhorar a efetividade e celeridade da prestação autárquica. Uma das tentativas mais recentes consiste no uso de automação para o reconhecimento automático de benefícios previdenciários. A medida, implementada em 2017 pelo órgão previdenciário, objetivou a otimização da força de trabalho e agilidade no reconhecimento de direitos.

O uso de inteligência artificial prescinde da análise por parte de servidores do órgão em algumas fases do processo, o que em teoria poderia figurar um avanço significativo no direito previdenciário. A realidade, porém, demonstrou que os objetivos da iniciativa não foram alcançados e que subsiste o sistemático descumprimento do princípio da razoável duração do processo. Conforme será analisado em tópico futuro, as mais recentes medidas implementadas,

em uma tentativa de acelerar o procedimento, ocasionaram novos obstáculos à eficácia das decisões administrativas.

3. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO

3.1. Os direitos sociais fundamentais e a concessão de benefícios previdenciários

A Constituição de 1988 elenca em seu art. 6º os direitos sociais, havendo entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que trata-se de rol meramente exemplificativo, podendo ser ampliado por meio de legislação ordinária². Tais direitos são considerados fundamentais, devendo o Estado atuar diante dos problemas que porventura decorrerem das desigualdades frequentemente causadas pela conjuntura econômica e social no país (CASTRO; LAZZARI, 2023).

Para Robert Alexy, os direitos sociais são instrumentos que podem ser utilizados perante o Estado, já que é imprescindível um conteúdo mínimo a ser provido, para que o ser humano possa ter uma vida digna (ALEXY, 2002; apud CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 69).

Dentre os direitos sociais, estão a “educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). Apesar da vital importância de cada um dos pontos tutelados, no presente trabalho será realçada a previdência social e seus principais aspectos.

O art. 201 da Carta constitucional prevê as hipóteses nas quais a previdência social deverá atender os cidadãos:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

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

² A Excelsa Corte, no julgamento do RE 828040/DF, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, definiu que a existência de um protetivo mínimo ao trabalhador no art. 7º, XXVIII da Constituição Federal não impede sua ampliação por lei ordinária, esclarecendo que o rol dos artigos 5º, 6º e 7º não é taxativo.

Já o capítulo II do Título VIII da Constituição Federal trata da seguridade social, conceituada pelo próprio texto constitucional, em seu art. 194, como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” Dessa forma, a seguridade social abarca a previdência social, constituindo um gênero do qual esta é espécie (FARINELI e MASCHIETTO, 2013).

Diferentemente da seguridade social, a previdência social protege apenas uma parcela da população. Em regra, seus beneficiários são os segurados, ou seja, todo aquele que exerça atividade remunerada e contribua para a Previdência Social ou que, apesar de não ser empregado, também realize a contribuição, facultativamente. A finalidade da previdência social, segundo Alexsandro Menezes Farineli e Fabia Maschietto, é de assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis para sua manutenção (FARINELI e MASCHIETTO, 2013), enquanto Nelson Nery Jr. e Georges Abboud afirmam que sua função é proteger o cidadão, para que seus direitos mínimos sejam assegurados caso eventualmente esteja parcial ou totalmente incapacitado para o trabalho ou não consiga mais exercer a atividade que foi seu sustento ao longo da vida (NERY JUNIOR; ABOUD, 2019).

Os benefícios previdenciários, que consistem em prestações pecuniárias, podem existir nas seguintes espécies, conforme a EC nº 103/2019: aposentadorias programadas, benefícios por incapacidade – temporária, permanente ou auxílio-acidente –, benefícios de proteção à família e à maternidade – pensão por morte, auxílio-reclusão, salário-maternidade, salário-família. Relevante mencionar, ainda, o benefício assistencial, Benefício de Prestação continuada (BPC – LOAS), que possui algumas peculiaridades em relação aos demais (CASTRO; LAZZARI, 2023).

3.2. O caráter alimentar do benefício previdenciário

O art. 100, § 1º da Constituição Federal apresenta o rol de débitos de natureza alimentícia, e ressalta seu local de prestígio e segurança no ordenamento jurídico, uma vez que os coloca em posição de prioridade em relação a outros débitos. A única exceção a esta regra está prevista no §2º do mesmo artigo, que prevê que terão preferência absoluta sobre qualquer outro débito aqueles cujos titulares tenham 60 (sessenta) anos de idade ou mais, sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, como definidos na letra da lei. Vide:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na

ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório. (grifo nosso)

A partir do dispositivo supracitado, observa-se que os benefícios previdenciários são classificados como verbas de caráter alimentar. Ao analisar o nível da proteção constitucional destinada a eles, é possível vislumbrar a imprescindibilidade de tais verbas para aqueles que contam com a previdência social para seu sustento.

A proteção especial desses valores advém da significativa vulnerabilidade daqueles que, costumeiramente, pleiteiam a concessão de tais benefícios. Por sua própria natureza, quando da análise das principais pretensões previdenciárias, a exemplo da concessão de aposentadorias, auxílios por incapacidade, temporária ou permanente, ou de Benefício de Prestação Continuada (BPC), invariavelmente constata-se que o segurado é idoso, portador de alguma deficiência, encontra-se enfermo ou é de baixa renda.

Essa fragilidade se mostra ainda mais relevante quando são considerados aqueles assistidos pela Defensoria Pública da União (DPU) em eventuais processos administrativos ou judiciais, uma vez que, conforme delinea o art. 2º da Resolução CSDPU 133/2016, o órgão realiza atendimento apenas àqueles considerados economicamente necessitados:

Art. 2º. Presume-se economicamente necessitada a pessoa natural integrante de núcleo familiar cuja renda mensal bruta não ultrapasse valor fixado pelo Conselho Superior da Defensoria Pública da União para atuação do órgão. (CSDPU, 2016)

A partir da publicação da Resolução CSDPU nº 134/2016, foi fixada a renda máxima de R\$ 2.000,00 por núcleo familiar para caracterização de hipossuficiência, que passou a valer a partir de 1º de janeiro de 2017:

Art. 1º. O valor de presunção de necessidade econômica para fim de assistência jurídica integral e gratuita, na forma do art. 2º da Resolução CSDPU 133/2016, será de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

Art. 2º. Esta resolução entra em vigor em 1º de janeiro de 2017, não possuindo eficácia em relação às decisões de deferimento ou indeferimento de assistência jurídica já praticadas. (CSDPU, 2016)

A ênfase acerca da atuação da Defensoria Pública se faz necessária na medida em que, segundo dados fornecidos pela DPU em 2015, 38% de suas demandas tem como polo passivo o INSS. Esse número se mostra expressivo quando se considera que, de 2011 a 2015, foram realizados 7.213.985 (sete milhões, duzentos e treze mil, novecentos e oitenta e cinco) atendimentos a assistidos na Defensoria Pública da União (DPU, 2015).

Dessa forma, pode-se inferir que percentual considerável dos cidadãos que pleiteiam a concessão de benefícios apresenta vulnerabilidade, física ou socioeconômica, e muitos buscam assistência jurídica perante a DPU, por não terem condição de arcar com um advogado particular.

Resta clara, portanto, a importância dos benefícios previdenciários para a própria subsistência do segurado, especialmente ao hipossuficiente, sendo que sua falta pode significar um grande abalo físico e moral, potencialmente irreversível. Nesse sentido afirmaram Castro e Lazzari (2023), ao tratarem do direito às prestações da previdência social:

Trata-se de direito de natureza eminentemente alimentar, gerador, o mais das vezes, da subsistência básica do ser humano, **cuja demora ou indeferimento descabido podem causar danos irreparáveis à existência digna de quem dependa das prestações do seguro social.**

Acrescente-se a isso a condição de hipossuficiência da maior parte dos potenciais beneficiários da Previdência, tanto de ordem econômica quanto de conhecimento acerca de seus direitos de índole previdenciária, o que gera a necessidade de que o tratamento conferido a tais direitos assumam contornos especiais.

Por conta de tal distinção, impõe-se assegurar ao indivíduo o pleno acesso às informações de que necessita para a defesa de seus interesses junto à Previdência Social, bem como que ingresse com os requerimentos de concessão de benefício mesmo quando não apresente a documentação necessária para salvaguarda de tais direitos fundamentais, como impõe, com bastante clareza, a Lei nº 8.213/1991 em seu art. 105 (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 106). (grifo nosso)

É pacífico na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o caráter irrepitível dos benefícios previdenciários, considerando sua natureza eminentemente alimentar. Vide:

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. NATUREZA ALIMENTAR. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ EM DECORRÊNCIA DE DECISÃO JUDICIAL. TUTELA ANTECIPADA REVOGADA. DEVOLUÇÃO. **1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já assentou que o benefício previdenciário recebido de boa-fé pelo segurado, em decorrência de decisão judicial, não está sujeito à repetição de indébito, em razão de seu caráter alimentar.** Precedentes. 2. Decisão judicial que reconhece a impossibilidade de descontos dos valores indevidamente recebidos pelo segurado não implica declaração de inconstitucionalidade do art. 115 da Lei nº 8.213/1991. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

STF.ARE 734242 AgR, Relator(a): Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 04/08/2015, DJe-175 de 08-09-2015.

O Superior Tribunal de Justiça, da mesma forma, julga que as verbas recebidas de boa-fé pelo beneficiário não são passíveis de devolução, isto é, quando a recepção da verba foi compreendida como legal e definitiva pelo receptor, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. SUSPENSÃO. DESCABIMENTO. DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. MODIFICAÇÃO POR RESCISÓRIA. DEVOLUÇÃO DE VALORES PAGOS. IMPOSSIBILIDADE.

1. Descabe falar em sobrestamento do feito se não coincide com o caso concreto o tema objeto da PET 12.482/DF - devolução de valores recebidos em razão de tutela antecipada, posteriormente revogada.

2. Hipótese em que o segurado recebeu, em pagamento, valores referentes a benefício previdenciário por força de decisão judicial definitiva, situação que se ajusta à orientação firmada por esta Corte, no sentido de que, se o título judicial transitado em julgado for, posteriormente, rescindido, as parcelas pagas não são passíveis de devolução, ante o caráter alimentar dessa verba.

3. Agravo interno desprovido.

STJ. AgInt no AREsp n. 1.935.200/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 13/2/2023, DJe de 17/2/2023.

Indubitavelmente, a demora na conclusão da análise dos processos administrativos agrava a situação de vulnerabilidade econômica e social do público-alvo da política de proteção previdenciária e assistencial.³

Importante mencionar, ainda, a encruzilhada na qual muitos beneficiários se encontram durante a espera da tramitação de seu requerimento, momento no qual não têm condições de receber remuneração alguma. Os benefícios previdenciários de auxílio por incapacidade, temporária ou permanente, possuem uma função substitutiva da renda que seria aferida pelo segurado, como previsto nos arts. 2º, VI, e 33 da Lei 8.213/1991. Para a concessão de tais valores, pressupõe-se que o beneficiário esteja impossibilitado de exercer labor. Dessa forma, em regra, aquele que os almeja não pode trabalhar, pela própria natureza do benefício.

No entanto, a realidade de parte significativa da população brasileira não permite que um cidadão fique tempo desarrazoado e imprevisível sem auferir salário, considerando que trata-se de verba de caráter alimentar, essencial para sua subsistência e da sua família. Assim, constitui-se um limbo, no qual o segurado não pode trabalhar devido à incapacidade, porém necessita de meios mínimos de manutenção de sua condição de vida. Dado esse cenário, muitos

³ Tal conclusão foi explicitada no termo de acordo homologado no Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, firmado pela União e pelo INSS. O documento partiu da premissa de que as atividades desempenhadas pelo INSS e pela União são de relevante interesse público coletivo no que concerne à proteção social do segurado, dependente e beneficiário.

voltam a exercer atividade remunerada, superando suas dificuldades físicas, mesmo com a permanência da incapacidade e com o sobre-esforço que a situação possa acarretar.⁴

Por sua complexidade, o tema já foi objeto de judicialização, havendo entendimento jurisprudencial no sentido de que, no caso específico de o trabalhador incapacitado ter seu benefício indevidamente negado ou cessado administrativamente, uma vez que logre êxito na concessão por via judicial, não pode haver desconto nas prestações, inexistindo óbice ao recebimento conjunto das rendas no período até a implantação do benefício.

No Tema Repetitivo 1.013, o STJ tratou da possibilidade de recebimento de benefício por incapacidade concedido judicialmente, em período concomitante ao que o segurado estava trabalhando, enquanto aguardava o deferimento do benefício. O magistrado considerou que, enquanto a função substitutiva da renda não for materializada pelo pagamento do benefício devido, é legítima a atividade remunerada realizada pelo segurado. A tese foi firmada nos seguintes termos:

No período entre o indeferimento administrativo e a efetiva implantação de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez, mediante decisão judicial, o segurado do RPGS tem direito ao recebimento conjunto das rendas do trabalho exercido, ainda que incompatível com sua incapacidade laboral, e do respectivo benefício previdenciário pago retroativamente.⁵

No mesmo sentido a Súmula nº 72 do Tribunal Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, quando previu que “é possível o recebimento de benefício por incapacidade durante período em que houve exercício de atividade remunerada quando comprovado que o segurado estava incapaz para as atividades habituais na época em que trabalhou.”

Observa-se, pela exceção proposta, a importância e fundamentalidade das verbas de caráter alimentar, bem como o tratamento dado a esses valores.

3.3. O processo administrativo previdenciário e seus prazos

O art. 680 da Instrução Normativa PRES/INSS nº 77/2015⁶ define a competência do INSS, ao estabelecer que cabe à autarquia a realização das atividades de instrução necessárias para o reconhecimento do direito de benefícios previdenciários:

⁴ REsp n. 1.786.590/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 24/6/2020, DJe de 1/7/2020.

⁵ Ibid.

⁶ A Instrução Normativa nº 77, de 21 de janeiro de 2015 estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/>

Art. 680. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os requisitos legais para o reconhecimento de direito aos benefícios e serviços da Previdência Social serão realizadas pelo INSS, seja o processo constituído por meio físico ou eletrônico.

Conforme lecionam Alexsandro Menezes e Fabia Maschietto, as atribuições do INSS são originárias do próprio Estado, que optou por descentralizá-las. Dessa forma, a autarquia responde a terceiros com prerrogativas e obrigações, da mesma forma que a administração pública, atraindo assim a competência da Justiça Federal (FARINELI, MASCHIETTO, 2013).

O procedimento decisório do INSS possui características e fases próprias. A Instrução Normativa PRES/INSS nº 77/2015⁷, em seu art. 658, apresenta a definição de processo administrativo previdenciário, o qual se inicia a partir do requerimento administrativo e finda com a decisão da autarquia. Vide:

Art. 658. Considera-se processo administrativo previdenciário o conjunto de atos administrativos praticados nos Canais de Atendimento da Previdência Social, iniciado em razão de requerimento formulado pelo interessado, de ofício pela Administração ou por terceiro legitimado, e concluído com a decisão definitiva no âmbito administrativo.

Parágrafo único. O processo administrativo previdenciário contemplará as fases inicial, instrutória, decisória e recursal. (grifo nosso)

O procedimento, como um todo, pode ser dividido em quatro etapas: inicial, instrutória, decisória e recursal. A fase inicial consiste no próprio requerimento do benefício, comumente realizado pelo segurado ou por seu representante legal, enquanto a fase de instrução contempla o esclarecimento da existência do direito ao recebimento da verba, por meio de todos os meios de prova que possam comprovar o direito do segurado, sendo os principais a prova documental, a testemunhal e a pericial. A etapa decisória potencialmente conclui o processo administrativo, e obrigatoriamente deve ser fundamentada de forma clara e coerente, de maneira que o segurado compreenda os motivos pelos quais a autarquia deferiu ou indeferiu o requerimento realizado (LAZZARI; CASTRO, 2021).

Na quarta e última fase, é facultada ao administrado a interposição de recurso, caso insatisfeito com a decisão proferida, sendo o pedido julgado pelo tribunal administrativo denominado Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS). Impende ressaltar que, para judicialização da causa, não é necessário que o segurado esgote todas as instâncias recursais,

/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750.

⁷ Ibid.

sendo suficiente a comprovação de requerimento prévio perante o INSS (LAZZARI; CASTRO, 2021).

A IN PRES/INSS nº 77/2015, em seu art. 659, apresenta alguns preceitos que regem o processo administrativo previdenciário, em um rol não exaustivo. A partir da interpretação de seus incisos, João Batista Lazzari e Carlos Alberto Pereira de Castro identificaram alguns princípios contidos na norma, que devem ser observados no procedimento. São eles os princípios da presunção da boa-fé, legalidade, impessoalidade administrativa, publicidade, proteção ao hipossuficiente e ao direito adquirido, moralidade administrativa, razoabilidade e proporcionalidade administrativa, contraditório e ampla defesa, duplo grau de jurisdição, motivação, gratuidade do processo administrativo, oficialidade e segurança jurídica (LAZZARI; CASTRO, 2021).

Apesar de não constar no rol elencado pelos autores, em respeito ao art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal, o procedimento administrativo previdenciário deve observar o princípio fundamental da razoável duração do processo. Dessa forma, existem prazos máximos que devem ser seguidos para a análise do requerimento e posterior implantação da verba de caráter alimentar.

A lei 8.213/91, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social, prevê em seu art. 41-A, § 5º o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para a conclusão do procedimento administrativo, bem como para a implantação do benefício, contados a partir da entrega da documentação obrigatória. Vide:

Art. 41-A. O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário-mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 5º O primeiro pagamento do benefício será efetuado até quarenta e cinco dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão. (grifo nosso)

Já a lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, determina em seu art. 49 que, concluída a instrução do processo, a Administração tem o prazo de 30 (trinta) dias para proferir uma decisão, existindo a possibilidade de prorrogação por mais trinta dias, mediante motivação expressa.

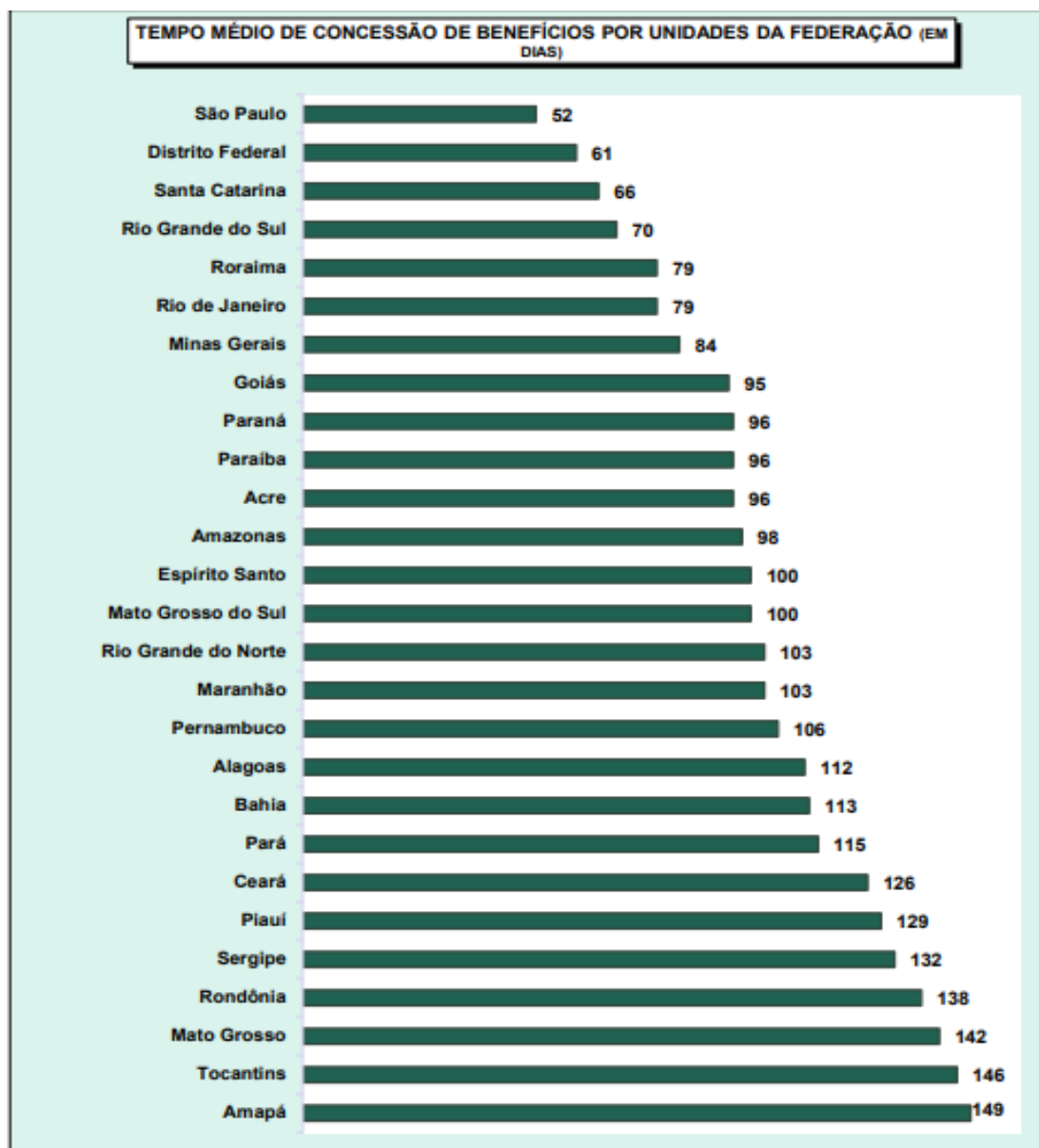
Conforme será abordado em tópico futuro, apesar da fixação legal de prazos que deveriam reger o procedimento administrativo, processos judiciais levaram o tema até a Suprema Corte no ano de 2020, por meio do julgamento do Tema 1.066, devido à recorrente demora do INSS para a análise de benefícios. Na oportunidade, novos prazos foram

estabelecidos de acordo com o benefício pleiteado, sendo que orbitam entre 30 (trinta) dias, no mínimo, e 90 (noventa) dias, no máximo, para conclusão do processo.

Essencial, portanto, analisar o tempo médio de tramitação perante a autarquia previdenciária atualmente, para verificação da observância dos prazos fixados. Segundo dados do boletim estatístico da Previdência Social de março de 2022⁸, que considerou os índices de todo o território nacional, a média do tempo de concessão de benefícios naquele mês foi de 80 (oitenta) dias. O boletim apresenta, ainda, o tempo médio de tramitação por unidade da federação, constatando que São Paulo, que apresentava um período médio de 52 (cinquenta e dois) dias, foi o mais célere. O estado que apresentou o procedimento mais moroso foi o Amapá, com período médio de 149 (cento e quarenta e nove) dias. Vide o gráfico:

⁸ O Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS é uma publicação mensal da Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, elaborado pela Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária da Subsecretaria do Regime Geral de Previdência Social. O volume 27, número 03 está disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps032022_final.pdf

Gráfico 1- Tempo médio de concessão de benefícios por unidade da federação em março de 2022

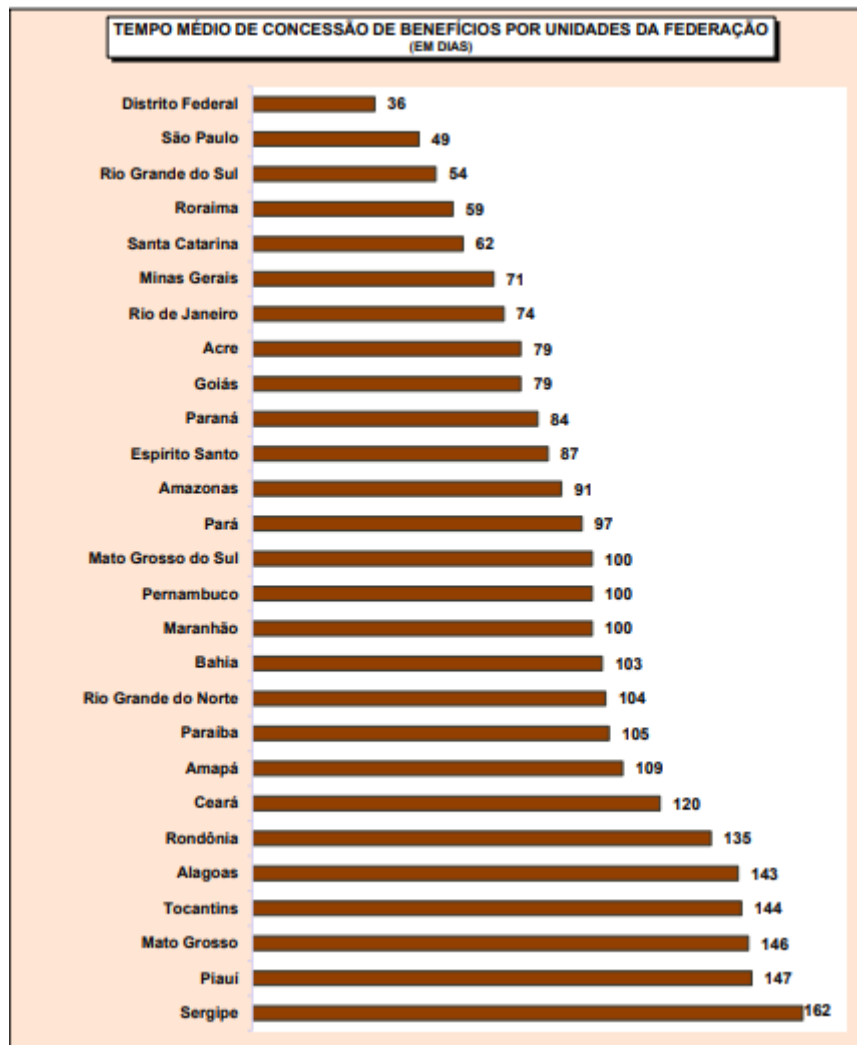


Fonte: Secretaria de Políticas de Previdência Social/Coordenação-geral de Estatística, Demografia Atuaría

A título de comparação, relevante a análise dos números supracitados com aqueles apresentados pelo boletim estatístico da Previdência Social de março de 2023, para verificação da melhora, piora ou estagnação do tempo despendido entre a Data de Entrada do Requerimento (DER) e a Data de Despacho do Benefício (DDB) pelo INSS, no período de um ano.

Segundo a publicação, o tempo médio para concessão de benefícios naquele mês foi de 71 (setenta e um) dias. Na ocasião, o Distrito Federal apresentou o procedimento administrativo mais célere, de 36 (trinta e seis) dias, e Sergipe o mais lento, correspondendo a 162 (cento e sessenta e dois) dias. Vide gráfico, elaborado pela Secretaria de Regime Geral de Previdência Social:

Gráfico 2 - Tempo médio de concessão de benefícios por unidade da federação em março de 2023



Fonte: Secretaria de Regime Geral de Previdência Social/Coordenação-Geral de Estudos e Estatísticas.

Pode-se observar, portanto, que no período analisado houve diminuição do tempo geral de concessão em 9 (nove) dias, considerando todos os estados e o Distrito Federal. Individualmente, das 27 (vinte e sete) unidades da federação analisadas, 6 (seis) apresentaram uma piora no tempo médio de tramitação – Paraíba, Rio Grande Do Norte, Alagoas, Piauí, Sergipe e Mato Grosso –, enquanto 1 (uma) se manteve estável – Mato Grosso do Sul. As demais 20 (vinte) unidades mostraram maior celeridade, o que representa um percentual de 74% de avanço.

No entanto, mesmo constatada melhoria, observa-se que 16 (dezesseis) unidades da federação ainda apresentam tempos médios superiores àqueles estabelecidos judicialmente, uma vez que o acordo realizado entre o INSS e o Ministério Público Federal previa prazos que chegavam, no máximo, a 90 (noventa) dias. Dentre os estados que não cumpriram com o

estabelecido no acordo, impende destacar que 14 (quatorze) são localizados nas regiões Norte e Nordeste, sendo que apenas o Mato Grosso e Mato Grosso do Sul são exceções, pertencentes ao Centro-Oeste.

De acordo com o boletim estatístico da Previdência Social, em março de 2022 o número de requerimentos de benefícios em análise pelo INSS totalizava 1.702.361 (um milhão, setecentos e dois mil, trezentos e sessenta e um), sendo que, desses, 970.903 (novecentos e setenta mil, novecentos e três) aguardavam posicionamento do INSS há mais de 45 (quarenta e cinco) dias. Após o período de um ano, em março de 2023, 1.383.235 (um milhão, trezentos e oitenta e três mil, duzentos e trinta e cinco) requerimentos estavam pendentes de análise, e 635.441 (seiscentos e trinta e cinco mil, quatrocentos e quarenta e um) aguardavam posicionamento há mais de 45 dias.

Relevante, portanto, analisar os entraves da autarquia previdenciária para agilizar seus processos, bem como as medidas adotadas pelo órgão, a nível nacional, que levaram a uma diminuição do tempo de tramitação de seus processos e da quantidade de requerimentos inconclusos.

A demora da instituição em apresentar resposta administrativa não se deve a um motivo exclusivo. O relatório “A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais”, elaborado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), traz pontos que podem esclarecer a razão da falta de eficiência da autarquia. O documento afirma que o quadro reduzido de servidores, somado ao crescente número de pedidos, mormente devido à digitalização de seus serviços, ocasiona cenário no qual a mão de obra não se mostra suficiente em número ou em qualificação para o serviço (CNJ; INSPER, 2020).

A 30ª edição do Anuário Estatístico da Previdência Social, de 2021,⁹ indica que naquele ano compunham o quadro do INSS 19.805 (dezenove mil, oitocentos e cinco) servidores. Esse número representa uma redução de 2.679 (duas mil, seiscentas e setenta e nove) pessoas, comparativamente ao ano de 2019. Esse cenário se mostra ainda mais preocupante quando se considera que 10 (dez) anos antes, em 2011¹⁰, havia um total de 37.322 (trinta e sete mil, trezentos e vinte e dois) servidores ativos na autarquia. Observou-se, portanto, uma diminuição

⁹ O Anuário Estatístico da Previdência Social consiste em uma publicação elaborada em conjunto pelo Ministério da Fazenda, pela Secretaria de Previdência e pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. Sua 30ª edição está disponível em formato *online em*: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/onlinte-aeps-2021->

¹⁰ O Anuário Estatístico da Previdência Social de 2011 está em disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf.

de 17.517 (dezessete mil, quinhentos e dezessete) funcionários no período, o que representa uma perda de força de trabalho de 46,9%, em uma década.

O número de requerimentos, em sentido contrário, teve um aumento significativo nos últimos anos, chegando ao montante de 1.383.235 (um milhão, trezentos e oitenta e três mil, duzentos e trinta e cinco) pedidos em análise em março de 2023. Segundo dados fornecidos pela Diretoria de Atendimento do INSS¹¹, naquele ano foram realizados 13.679.563 (treze milhões, seiscentos e setenta e nove mil, quinhentos e sessenta e três) atendimentos nas unidades da autarquia, em todo o território nacional. Dessa forma, é nítido que o quantitativo de servidores atual não é suficiente para dar conta da demanda da instituição.

Quanto à melhoria no número de requerimentos em análise e no tempo médio de tramitação no território nacional, mostra-se relevante o uso de tecnologia para execução de tarefas com pouca intervenção humana. Em setembro de 2017, o INSS tomou a iniciativa de implementar o sistema de reconhecimento automático de benefícios¹². Desde então, a automação foi aprimorada e implantada progressivamente, atualmente apresentando contornos específicos.

A partir de informações inseridas pelo próprio segurado, o sistema confere a compatibilidade com dados constantes dos registros governamentais. Caso não haja divergências, conclui-se a análise e o pedido é aprovado automaticamente. No entanto, caso sejam encontradas inconsistências, é realizado o indeferimento administrativo. Em casos de necessidade e de maior complexidade, o pedido segue para análise manual de um servidor (INSS, 2022).

Conforme dados divulgados pelo INSS, a inovação apresentou resultados positivos por ter acelerado seu fluxo decisório. A título de exemplo, o INSS registrou em outubro de 2022 o menor estoque de processos de Reconhecimento Inicial de Direitos de Benefícios Previdenciários e Assistenciais dos últimos anos. Segundo a autarquia, em setembro de 2022, mais de 159 mil decisões foram realizadas de maneira automática (INSS, 2022).

Não obstante, apesar de ter ocorrido o efeito de diminuição da fila para análise de benefícios, o número de indeferimentos também apresentou um aumento considerável. Em

¹¹ O gráfico que indica a quantidade mensal de atendimentos realizados em unidades do INSS em 2021 está disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia-previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/onlinter-aeaps-2021-/secao-xii-atendimento/capitulo-43-2013-atendimento/43-2-quantidade-mensal-de-atendimentos-nas-unidades-do-inss-2013-2019>

¹² A Portaria Conjunta nº 6/PRES/DIRBEN/DIRAT/INSS, publicada em 27.07.2017, estabeleceu fluxo de reconhecimento automático de direitos, e foi posteriormente revogada pela Portaria INSS nº 1432, publicada em 28/03/2022.

2021, o total de indeferimentos ao longo do ano foi de 4.619.327 (quatro milhões, seiscentos e dezenove mil, trezentos e vinte e sete), enquanto 2022 totalizou 5.113.354 (cinco milhões, cento e treze mil, trezentos e cinquenta e quatro) negativas, o que configurou um aumento de 10,69% nos índices. Observa-se, portanto, que os indeferimentos administrativos sistemáticos podem contribuir para a tendência de transferência da fila do INSS para o Judiciário.

Isso porque a inteligência artificial, ao se deparar com irregularidades sanáveis no CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais) do segurado, decide pelo indeferimento imediato do requerimento, enquanto um ser humano poderia orientar o cidadão a regularizar seus documentos. O aumento de indeferimentos administrativos, além de potencialmente acarretar um aumento na interposição de recursos perante o INSS, leva a uma crescente e preocupante onda de judicialização.

O Relatório final acerca dos Juizados Especiais, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, apresenta uma visão crítica acerca do indeferimento de benefícios sem muito critério técnico:

Em que pese a esfera administrativa não seja o foco do presente trabalho, é importante uma reflexão sobre as questões dessa esfera que levam a números tão altos de judicialização das questões previdenciárias, tendo em vista que o baixo número de funcionários, normas confusas, critérios sem lastro técnico e pouco tempo de análise podem levar ao entendimento de que indeferir os pedidos é mais rápido e seguro, dadas as características de escassez de provas documentais do público-alvo, isso tudo somado à possibilidade de responsabilização do(a) servidor(a) que conceder um benefício de forma equivocada.

Sendo assim, esse quadro de incertezas na fase administrativa, além de gerar desigualdades de acesso aos benefícios, abre precedente para que cada ação seja decidida pelo entendimento particular de cada JEF, uma vez que a judicialização transfere para o Poder Judiciário o ônus da produção da prova, como no caso da aposentadoria rural.

Como há multiplicidade de documentos que podem ser considerados “início de prova”, nota-se que existe múltipla filtragem interpretativa em relação à classificação desses documentos, que é feita, inicialmente, pelos advogados e depois no âmbito judicial, pelo(a) juiz(a) e pelos vários funcionários que, direta ou indiretamente, lhes auxiliam. (CNJ, 2022, pp. 24 - 25) (grifo nosso)

Conforme afirmado anteriormente, é imprescindível o prévio requerimento administrativo para que haja a judicialização da causa previdenciária. Quanto a isso, é comum encontrar na doutrina e jurisprudência o fundamento de tal obrigatoriedade no temor do descontrole no fluxo dos serviços estatais, e no receio de que o poder Judiciário se tornaria um “balcão do INSS”, caso não se estabelecesse a obrigatoriedade da provocação à autarquia previdenciária.

A juíza relatora da Turma Nacional de Uniformização, Jacqueline Michels Bilhalva, no julgamento do processo nº 2006.72.95.02.0532-9 em 24.04.2009, argumentou nos seguintes termos:

(...) Assim sendo, a facilitação de acesso aos juizados não pode chegar ao ponto de justificar a substituição da Administração previdenciária pelo Poder Judiciário, posto que o exercício desta atividade de forma atípica pelo Poder Judiciário não está prevista na Constituição.

O Poder Judiciário não pode virar “balcão do INSS”.

A inversão da ordem natural das coisas não pode virar a regra. E natural é que haja prévia provocação da via administrativa, esfera própria na qual os benefícios previdenciários devem ser concedidos e revisados. (grifo nosso)

TNU. Incidente de Uniformização 2006.72.95.02.0532-9. Rel. Juíza Federal Jacqueline Michels Bilhalva, Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, julgado em 24/04/2009.

No caso concreto, a magistrada se referia à necessidade de prévia provocação da via administrativa, para que se pudesse recorrer ao Poder Judiciário. No entanto, pode-se aplicar o mesmo entendimento à situação de hiperjudicialização de benefícios previdenciários, uma vez que aos segurados, desamparados pelos serviços e atendimentos morosos do INSS, só resta judicializar a causa, para que tenham seus direitos assegurados.

Assim, é nítido que as medidas imediatistas tomadas pela autarquia para diminuição das filas acabam por impactar a Justiça Federal, que é sobrecarregada por demandas previdenciárias, e depara-se com uma verdadeira substituição da administração previdenciária pelo Poder Judiciário.

3.6. A hiperjudicialização dos benefícios previdenciários

O relatório “A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais”, elaborado pelo INSPER para o CNJ e publicado em 2020, se dedica ao estudo das características e causas da judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais, nas esferas administrativa e judicial.

A pesquisa afirma que a previdência é o tema mais judicializado em varas e tribunais federais, sendo que em 2016 representava 57,9% dos casos novos, o que totalizava 2.224.760 (dois milhões, duzentos e vinte e quatro mil, setecentos e sessenta) ações ajuizadas em âmbito federal que versavam sobre direito previdenciário (CNJ; INSPER, 2020). Ademais, dados do Conselho Nacional de Justiça indicam que o INSS é a parte mais demandada nos Juizados Especiais Cíveis (CNJ, 2022).

O documento indica, ainda, que a mora administrativa na análise de benefícios incentiva a judicialização. Isso porque, por meio do Poder Judiciário, o segurado potencialmente terá

reconhecido seu direito ao benefício de forma mais célere, especialmente quando se considera que a tramitação na instância recursal administrativa – por meio do Conselho de Recursos da Previdência Social – dura em torno de dois anos (CNJ; INSPER, 2020).

Segundo a Procuradoria-Geral do INSS, a demora no atendimento é uma das grandes causas de litígio na autarquia, apesar de não ser a principal. Apenas no ano de 2019, o INSS recebeu 100.000 (cem mil) mandados de segurança com esse tema (CNJ; INSPER, 2020).

Em 2022, o INSS concedeu 5.212.631 (cinco milhões, duzentos e doze mil, seiscentos e trinta e um) benefícios previdenciários e assistenciais. Segundo o INSPER, ao menos 11% dos benefícios concedidos pelo INSS advêm de decisões judiciais (CNJ; INSPER, 2020). Assim, tem-se um número relevante de beneficiários que tiveram que recorrer à justiça para ter acesso às verbas às quais tinham direito.

Apesar de se mostrar como uma alternativa viável para o segurado, é certo que o ideal, tanto para o indivíduo quanto para a máquina pública, seria que o litígio fosse resolvido de forma eficaz na esfera administrativa, cenário no qual haveria economia de tempo e recursos, além de conferir maior respeito e proteção a princípios fundamentais, tendo em vista o caráter alimentar do benefício previdenciário, que demanda prontidão em sua prestação.

É importante ressaltar que a concessão judicial de benefícios gera gastos extras à autarquia previdenciária, devido à correção monetária dos valores pagos em atrasado. Resta claro, portanto, que a situação é desvantajosa não apenas para o segurado, mas também para o Estado.

Diante da grande demanda direcionada à Justiça Federal, uma das estratégias mais recentes adotadas pelo Poder Judiciário consiste no PrevJud, serviço desenvolvido pelo Programa Justiça 4.0, lançado em agosto de 2022. Idealmente, a ferramenta permite que o Poder Judiciário “tenha o acesso automático a informações previdenciárias e o envio automatizado de ordens judiciais ao Instituto Nacional do Seguro Social”. (PORTAL CNJ, 2022).

Por ser recente, ainda não existem pesquisas ou dados divulgados acerca da efetividade de tal medida. Não obstante, é vista com otimismo pelo Poder Judiciário e pelas autoridades previdenciárias, por prometer agilidade na tramitação de processos previdenciários, maior efetividade das decisões judiciais e redução do tempo para implantação dos benefícios (PORTAL CNJ, 2022).

4. O DEVER ESTATAL DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS

4.1. A responsabilidade civil da Administração Pública

Para versar acerca da possibilidade de concessão de danos morais devido à demora administrativa, é fundamental abordar a responsabilidade do Estado em ocasiões nas quais suas atividades causam ônus a terceiros.

Conforme Fernanda Marinela (2012, p. 962, apud TARTUCE, 2022, p. 664), nos primórdios do tema da responsabilidade civil predominava a teoria da irresponsabilidade do Estado, na qual entendia-se que o dirigente jamais poderia ser responsabilizado por seus atos, uma vez que cabia a ele próprio ditar o que é certo e o que é errado.

Apenas a partir da promulgação da Constituição de 1946 foi introduzida a responsabilidade objetiva do Estado no regramento jurídico brasileiro, sendo que o instituto da responsabilidade civil passou por relevante evolução desde então (MARINELA, 2012, pp. 964-965, apud TARTUCE, 2022, p. 665).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, § 6º, prevê a responsabilidade das pessoas jurídicas, de direito público ou privado prestadoras de serviço público, pelos danos causados pelos seus agentes, somente importando o dolo e culpa do responsável quanto ao direito de regresso. Vide:

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:

(...)

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

Flávio Tartuce leciona que o artigo supracitado consagrou a teoria do risco administrativo, que consiste na existência do “dever de indenizar o dano em virtude do ato lesivo e injusto causado ao cidadão pelo Poder Público. Para tanto, não se deve cogitar a culpa *lato sensu* da administração ou dos seus agentes ou prepostos.” (TARTUCE, 2022, p. 665). Para essa teoria, que considera a responsabilidade objetiva estatal, não é necessário individualizar o agente estatal que foi responsável pelo dano, uma vez que o próprio Estado figura como o responsável.

Ademais, é relevante para o presente trabalho a corrente que defende a responsabilidade subjetiva estatal em casos de omissão da administração ou de seus prepostos. Nesse caso, a responsabilização dependeria de culpa administrativa, ou de falta do serviço devido, e seria

necessária a comprovação do dever geral do Estado de ter evitado o fato, bem como a falta da conduta específica esperada no caso (TARTUCE, 2022). Nesse cenário, é exigida a comprovação de negligência, imperícia ou imprudência do agente estatal, de forma que se comprove o nexo de causalidade entre o dever de agir e o dano, bem como que o fato gerador do dano é o mau funcionamento ou inexistência de serviço pelo Estado.¹³

Conforme as lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a dificuldade da teoria supracitada reside na real possibilidade estatal de agir, ou seja, deve consistir em uma conduta exigível e possível, com aplicação da razoabilidade e da reserva do possível (DI PIETRO, 2017).

No que concerne à possibilidade de responsabilização da Administração Pública por demora na concessão de benefício previdenciário, parte da jurisprudência considera que aplica-se a responsabilidade objetiva, sem necessidade de demonstração de dolo ou culpa¹⁴. Por outro lado, existem decisões que defendem que, por configurar omissão estatal no serviço, deve ser comprovado o dolo ou negligência do servidor responsável, com deliberado propósito de prejudicar o segurado.¹⁵

No âmbito doutrinário tampouco há consenso acerca da melhor forma de responsabilização estatal. Doutrinadores como Flávio Tartuce, Gustavo Tepedino e Yussef Cahali defendem a corrente objetivista, enquanto Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Di Pietro, entre outros, argumentam a favor da corrente subjetivista em casos de omissão. Apesar da análise crítica que se pode fazer quanto a cada uma das formas de interpretação dos atos estatais, o fato é que a responsabilidade objetiva é a regra no ordenamento brasileiro, com a aplicação da teoria do risco administrativo. No entanto, é admitida a compatibilização com a responsabilidade subjetiva, nos casos que decorrem de atos omissivos do Estado.

4.2. Panorama constitucional do dano moral previdenciário

Uma vez identificado o Estado como responsável pela conduta que causa ônus ao segurado, cabe a análise do caso concreto para o estabelecimento do que é necessário para que o cidadão prejudicado pelas ações estatais tenha direito a reparação.

¹³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Apelação Cível 00342086220158070018. Rel. Arqubaldo Carneiro Portela, Sexta Turma Cível. Julgado em 13/05/2020, PJe: 2/6/2020.

¹⁴ A exemplo da seguinte decisão do TRF-1: AC 0013408-15.2013.4.01.3500, Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, Sexta Turma, e-DJF1 14/08/2018.

¹⁵ A exemplo da seguinte decisão do TRF-1: AC 0004924-49.2014.4.01.9199, Juiz Federal Valter Leonel Coelho Seixas, 1ª Câmara Regional Previdenciária da Bahia, e-DJF1 29/01/2019.

Atualmente, tem-se a compreensão de que existem danos patrimoniais e extrapatrimoniais. O primeiro guarda relação com o patrimônio do indivíduo, contendo em si os lucros emergentes e cessantes, ou seja, o prejuízo econômico de fato sofrido, bem como o que o indivíduo deixou de lucrar (MERGULHÃO, 2015). A outra esfera, de dano extrapatrimonial, compreende o dano moral. A jurisprudência e a doutrina são remansosas no sentido de não considerarem dignas de indenização por dano moral as perturbações e meros aborrecimentos cotidianos, para evitar que o instituto caia em descrédito. Dessa forma, o evento suportado pelo prejudicado deve ser revestido de certo grau de gravidade, para que o Judiciário reconheça o direito à indenização.

A Carta Magna prevê a indenização por danos morais em seu art. 5º, incisos V e X:

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 violação; (...)

O Código Civil de 2015, em seu art. 186, também faz menção ao dano moral, ao estabelecer que o indivíduo que violar direito e causar dano a outrem, mesmo que exclusivamente moral, estará a cometer ato ilícito.

Humberto Theodoro Júnior (2016) apresenta uma definição de danos morais intrinsecamente subjetiva. Vide:

De maneira mais ampla, pode-se afirmar que são danos morais os ocorridos na esfera da subjetividade, ou no plano valorativo da pessoa na sociedade, alcançando os aspectos mais íntimos da personalidade humana (“o da intimidade e da consideração pessoal”), ou o da própria valoração da pessoa no meio em que vive e atua (“o da reputação ou da consideração social”). Derivam, portanto, de “práticas atentatórias à personalidade humana”. Traduzem-se em “um sentimento de pesar íntimo da pessoa ofendida” capaz de gerar “alterações psíquicas” ou “prejuízo à parte social ou afetiva do patrimônio moral” do ofendido. (THEODORO JR., 2016, p. 1)

Theodoro Vicente Agostinho, por sua vez, define que dano moral é toda e qualquer “alteração no bem-estar psicofísico do indivíduo. Se do ato de outra pessoa resultar alteração desfavorável, aquela dor profunda, que causa modificações no estado anímico, aí está o início da busca pelo dano moral” (AGOSTINHO, 2015, p. 32).

Cabe ressaltar que não existe unanimidade sobre a natureza jurídica da indenização por danos morais. O doutrinador Flávio Tartuce aduz que existem três correntes doutrinárias acerca

do tema. A primeira, majoritária, defende que a indenização por danos morais tem caráter meramente reparatório ou compensatório, sem que haja pretensão de punir ou educar. A segunda corrente, minoritária, defende o caráter punitivo ou disciplinador, com vias a desestimular o comportamento do lesante e conscientizá-lo. A terceira corrente, por fim, afirma que o principal objetivo da indenização seria a reparação, e acessoriamente haveria o caráter punitivo-pedagógico. (TARTUCE, 2022).

Diversas decisões do Superior Tribunal de Justiça seguem na linha da terceira corrente doutrinária citada, a exemplo do REsp 665.425/AM, de relatoria da Ministra Nancy Andrighi:

Direito Civil. Responsabilidade civil. Hospital. Ação de indenização. Dano moral. Erro médico. Sequelas estéticas e psicológicas permanentes. Conjunto probatório. Montante indenizatório. Razoabilidade. Súmula 7/STJ. Prequestionamento.

Ausência. Embargos de declaração. Omissão e contradição inexistentes.

- Rejeitam-se os embargos de declaração quando inexistentes qualquer omissão, obscuridade ou contradição na decisão embargada.

- O prequestionamento dos dispositivos legais tidos como violados constitui requisito de admissibilidade do recurso especial.

- É defeso o reexame de provas em sede de recurso especial.

- Na revisão do valor arbitrado a título de dano moral não se mensura a dor, o sofrimento, mas tão-somente se avalia a proporcionalidade do valor fixado ante as circunstâncias verificadas nos autos, o poder econômico do ofensor e o caráter educativo da sanção.

Recurso especial não conhecido.

STJ. REsp n. 665.425/AM, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 26/4/2005, DJ de 16/5/2005, p. 348.

O seguinte acórdão, proferido nos autos do AgInt no REsp 1.851.975/SC em 15.06.2020, explicita a função de reparação e de desestímulo da indenização por danos morais:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. ACIDENTE DE TRÂNSITO. DANOS MORAIS E ESTÉTICOS. CARÁTER PUNITIVO-COMPENSATÓRIO. MONTANTE IRRISÓRIO. NECESSIDADE DE MAJORAÇÃO. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Apesar do subjetivismo que envolve o tema, uma vez que não existem critérios pré-determinados para a quantificação do dano moral e estético, o Superior Tribunal de Justiça tem se posicionado no sentido de que a indenização deve ser estabelecida em patamar suficiente para restaurar o bem-estar da vítima e desestimular o ofensor a repetir a falta, sem importar em enriquecimento ilícito do ofendido.

2. A jurisprudência desta Corte assevera que o montante indenizatório arbitrado na instância ordinária, a título de danos morais e estéticos, pode ser revisto nesta instância extraordinária somente nos casos em que o valor for irrisório ou exorbitante. Na hipótese, demonstrada a insignificância da quantia fixada, impositiva era a sua majoração, sendo superada, com isso, a incidência do enunciado n 7 da Súmula do STJ.

3. Agravo interno desprovido.

STJ. AgInt no REsp n. 1.851.975/SC, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, DJe de 22/6/2020.

Impende ressaltar que, no dano moral, a prestação pecuniária desempenha função satisfatória, de forma a atenuar de forma razoável as consequências do prejuízo suportado. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2023).

Pode-se afirmar, portanto, que os danos morais são decorrentes da violação a direitos personalíssimos, a exemplo da integridade física e psíquica, a saúde e a vida.¹⁶ Para a configuração de dano moral, em regra, é necessária a demonstração de efetiva violação a direito da personalidade. Todavia, hipóteses excepcionais configuram a possibilidade de dano moral *in re ipsa*, nas quais o prejuízo é presumido, independente de prova.

4.3. Possibilidade de configuração da demora administrativa previdenciária como dano moral *in re ipsa*

O dano moral *in re ipsa* consiste naquele que decorre do simples fato ou situação da coisa. Assim, constitui dano presumido, objetivo, que não necessita de prova (TARTUCE, 2022). Por atingir a personalidade e honra do indivíduo, pode ser de difícil demonstração, já que atinge seus sentimentos íntimos, e exige-se apenas a comprovação dos indícios que acarretaram o sofrimento e abalo psicológico (CAMBI; HELLMAN, 2019).

Para caracterização dessa espécie de dano moral, é imprescindível que esteja evidenciado o elemento psicológico, por meio do qual se possa deduzir o sofrimento infringido à vítima. Ressalta-se que o reconhecimento da dor e do sofrimento, no dano *in re ipsa*, é presunção de natureza judicial (CAMBI; HELLMAN, 2019).

Apesar de ser espécie excepcional, ele tem sido cada vez mais reconhecido pela jurisprudência dos tribunais superiores, em situações específicas. Ao versarem sobre a incidência de danos morais *in re ipsa*, Cambi e Hellman listaram algumas das aplicações mais reconhecidas jurisprudencialmente:

Nesse sentido, a orientação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça aponta que não é preciso provar o dano moral em razão da: **a) morte de filho, pai, mãe ou cônjuge; b) inscrição ou manutenção indevida de nome do consumidor em cadastro de devedores, sem a prévia comunicação prevista no art. 43 do CDC (LGL\1990\40)17; c) recusa indevida do plano de saúde de realização de procedimento cirúrgico necessário.** Além disso, pela Súmula 403 do STJ, a indenização pela publicação não autorizada de imagem de pessoa com fins econômicos ou comerciais não depende da prova do prejuízo (CAMBI; HELLMAN, 2019, p. 4)

¹⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação Cível 0009351-93.2005.4.01.3900/PA, Rel. Desembargador federal Jirair Aram Meguerian, Sexta Turma, e-DJF1 de 20.02.2019.

Hipótese muito relevante na qual o STJ tem admitido esse tipo de dano é no caso de lesão a direitos fundamentais, nos termos da tese fixada pela Min. Nancy Andrighi nos autos do REsp 1.292.141/SP, conforme consta no Informativo de Jurisprudência do STJ nº 513, na edição de 06.03.2013. Vide:

Sempre que demonstrada a ocorrência de ofensa injusta à dignidade da pessoa humana, dispensa-se a comprovação de dor e sofrimento para configuração de dano moral. **Segundo doutrina e jurisprudência do STJ, onde se vislumbra a violação de um direito fundamental, assim eleito pela CF, também se alcançará, por consequência, uma inevitável violação da dignidade do ser humano. A compensação nesse caso independe da demonstração da dor, traduzindo-se, pois, em consequência in re ipsa, intrínseca à própria conduta que injustamente atinja a dignidade do ser humano.** Aliás, cumpre ressaltar que essas sensações (dor e sofrimento), que costumeiramente estão atreladas à experiência das vítimas de danos morais, não se traduzem no próprio dano, mas têm nele sua causa direta. STJ. REsp 1.292.141/SP, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 4/12/2012.

Nessa senda, nos autos do REsp 1.653.413/RJ, o Min. Relator Marco Aurélio Bellizze frisou que “o dano moral *in re ipsa* conhecido pela jurisprudência do STJ é aquele decorrente da prática de condutas lesivas aos direitos individuais e personalíssimos”¹⁷.

No que diz respeito ao dano moral advindo da demora administrativa do INSS, a jurisprudência pátria possui entendimento de que é ônus do segurado a prova da ocorrência de dor e angústia no caso concreto. Assim, não seria hipótese de dano moral *in re ipsa*. Segue exemplo de julgado nesse sentido:

PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AUXÍLIO-DOENÇA. DEMORA DE IMPLANTAÇÃO DE BENEFÍCIO. DANO MORAL. NÃO CARACTERIZADO. NEXO DE CAUSALIDADE. INDENIZAÇÃO. DESCABIMENTO. APELAÇÃO NÃO PROVIDA 1. O art. 37, § 6º, da Constituição Federal, dispõe que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. 2. A parte autora alega a demora para implantação do benefício previdenciário de auxílio-doença pela Autarquia Previdenciária, quando da cessação do benefício e da verba econômica, razão pela qual requer o pagamento da indenização por danos morais. 3. No caso em questão, não há nos autos nenhum elemento que comprove haver daí se originado alguma ofensa à dignidade ou moral da parte autora. **Não restou comprovado ser devido o pedido de danos morais, uma vez que não foi demonstrada a ocorrência de dor, humilhação ou angústia, ônus que lhe cabia.** Ademais, o desconforto gerado pela ausência da implantação do benefício pleiteado deve ser compensado pelo pagamento das parcelas que a autora deixou de receber, acrescidas de correção monetária e juros de mora. 4. A responsabilidade civil, para ser imputada à ré, depende da comprovação do nexo causal entre a conduta lesiva do Estado em bem juridicamente protegido para ensejar a indenização por danos morais e materiais. Precedentes. 5. Apelação desprovida. TRF-1. AC 0006023-60.2016.4.01.3904, Desembargador Federal Wilson Alves De Souza, Primeira Turma, e-DJF1 26/06/2019.

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.653.413/RJ. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma. Julgado em 5/6/2018, DJe de 8/6/2018.

Dessa forma, apesar do entendimento do STJ de que a violação de direito fundamental configuraria hipótese de dano presumido, tal interpretação não é acolhida no ramo previdenciário, no que concerne à violação do direito fundamental da razoável duração do processo e, conseqüentemente, à violação da própria dignidade do ser humano.

5. ENTENDIMENTO ATUAL SOBRE O TEMA

5.1. Análise de casos

Ante o exposto acerca da responsabilidade do Estado e do instituto jurídico dos danos morais, surge o questionamento acerca da possibilidade de indenização frente ao desrespeito ao direito fundamental da razoável duração do processo. Ressalta-se que não há um entendimento pacífico na jurisprudência dos TRFs, sendo importante a análise da postura dos tribunais superiores, para compreender a falta de alinhamento entre os diferentes órgãos regionais.

No que compete ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), a partir da análise da sua base de dados é possível constatar que a Corte já julgou processos que tratavam da demora administrativa no processo previdenciário.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.171.152/SC, o Plenário Virtual do Supremo reconheceu a repercussão geral da matéria (Tema 1.066), especificamente quanto à possibilidade de o Judiciário versar acerca dos seguintes assuntos:

(i) estabelecer prazo para o Instituto Nacional do Seguro Social realizar perícia médica nos segurados da Previdência Social; e (ii) determinar a implantação do benefício previdenciário postulado, caso o exame não ocorra no prazo.

Nos autos em questão, o objeto da controvérsia se resumia à possibilidade de o Judiciário determinar um prazo máximo para realização de perícia médica, com a consequência da implantação provisória do benefício até a realização do exame, caso o prazo fosse ultrapassado.

No bojo do processo, após a decretação da suspensão de todas as demandas que tratavam da matéria em território nacional, conforme delineado pelo art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil, a Procuradoria-Geral da República requereu a suspensão do processo por 90 (noventa) dias, para que fosse possível a realização de negociações com o INSS, almejando a autocomposição, em respeito à celeridade processual.

Apresentado o termo de acordo¹⁸, o Ministro Relator homologou-o e levou-o a referendo do Plenário da Corte. Em síntese, o documento previa prazos máximos para a análise dos processos administrativos relativos aos benefícios previdenciários e de prestação continuada (BPC -LOAS).

Observa-se que os termos do acordo ultrapassaram o escopo dos autos, e não trataram apenas do prazo para perícia médica. O conteúdo do tratado evidencia que o INSS e o Ministério Público Federal aproveitaram a oportunidade para realizar uma tentativa de saneamento de problemas emblemáticos do processo administrativo previdenciário, e objetivaram assegurar um procedimento mais célere, ao mesmo tempo em que almejavam solucionar inúmeras demandas similares que tramitam na Justiça Federal acerca do tema.

No acordo judicial, foi estabelecido que a autarquia federal se comprometeria a concluir processos administrativos de reconhecimento de direitos nos seguintes prazos, contados a partir do requerimento para a concessão de benefícios ou da realização de perícia médica e avaliação social, nos casos nos quais seja necessário a aferição de deficiência ou condição socioeconômica do segurado:

Quadro 1 - Prazos para conclusão de requerimentos administrativos, por espécie de benefício

ESPÉCIE	PRAZO PARA CONCLUSÃO
Benefício assistencial à pessoa com deficiência	90 dias
Benefício assistencial ao idoso	90 dias
Aposentadorias, salvo por invalidez	90 dias
Aposentadoria por invalidez comum e acidentária (aposentadoria por incapacidade permanente)	45 dias
Salário maternidade	30 dias

¹⁸ O termo de acordo no recurso extraordinário 1.171.152/SC está disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras/minuta-final-do-acordo.pdf>.

Pensão por morte	60 dias
Auxílio reclusão	60 dias
Auxílio-doença comum e por acidente do trabalho (auxílio temporário por incapacidade)	45 dias
Auxílio acidente	60 dias

Elaboração própria. Fonte: MPF; INSS, 2020.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, homologou o acordo e julgou extinto o processo, com a exclusão da sistemática da repercussão geral. O Min. Relator, Alexandre de Moraes, explicita em seu voto que a solução do caso concreto iria além do processo em questão, e se pauta em um argumento de defesa do princípio da razoável duração do processo, bem como em sua importância para os segurados, sobretudo no momento de elaboração do voto, no qual a pandemia da Covid-19 gerava um cenário ainda maior de vulnerabilidade. Vide:

Ressalte-se, ainda, que a homologação da presente avença visa não só a pacificar a controvérsia instaurada nos presentes autos, mas sobretudo viabilizar a concessão dos benefícios previdenciários em tempo razoável para segmento da população, na sua maioria, em situação de vulnerabilidade social e econômica, porém sem causar prejuízo para a Administração Pública.

O acordo atende às prescrições legais da Lei da Ação Civil Pública, e das Leis 13.140/2015 e 9.469/1997, bem como revela-se de relevante interesse público, mormente no momento atual em que a pandemia do Coronavírus (COVID-19) tem gerado um cenário de incertezas para a população, que poderá ser abrandado pelo equacionamento dessa tormentosa questão envolvendo o prazo para a concessão de benefícios previdenciários. (grifo nosso)

É possível identificar, portanto, um esforço significativo por parte da Suprema Corte no que se refere à redução dos prazos para concessão de benefícios previdenciários, uma vez que é de seu interesse que haja uma redução da judicialização dos processos concernentes à previdência social, considerando que o tema é um dos grandes causadores da sobrecarga do Poder Judiciário federal (CNJ; PNUD, 2022). Observa-se, no entanto, que até o momento a Suprema Corte não tratou da dimensão reparatória da mora do INSS na tramitação do processo. Isso se deve à maneira pela qual as ações previdenciárias que pleiteiam danos morais chegam ao Supremo Tribunal Federal: o Recurso Extraordinário.

A Excelsa Corte, guardiã da Constituição Federal, tem o condão de assegurar a supremacia das normas constitucionais, por meio da análise jurídico-constitucional do recurso.

No entanto, é vedado o reexame da matéria fática do caso concreto (MORAES, 2023). Tal entendimento está consolidado na Súmula nº 279 do STF, que aduz: “Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário”.

Não cabe, portanto, a incursão nos detalhes fático-probatórios do caso. Essa é justamente a principal argumentação utilizada pela Suprema Corte brasileira, ao negar seguimento aos recursos. Nessa esteira a seguinte decisão monocrática da Corte em recurso extraordinário, interposto contra acórdão que decidiu que o atraso administrativo não é capaz de gerar direito à indenização por dano moral. *In casu*, o relator, Min. Marco Aurélio, argumentou que, na recorribilidade extraordinária, não é possível a análise de pressupostos fáticos estranhos ao acórdão recorrido. Vide:

1. No extraordinário cujo trânsito busca alcançar, o recorrente alega a violação ao artigo 5º, incisos V e X, da Constituição Federal. Alude a existência de erro administrativo na concessão do benefício previdenciário, afirmando o direito à indenização por danos morais.

2. Eis a síntese do acórdão recorrido: AÇÃO INDENIZATÓRIA – DANOS MORAIS – INSS – ATRASO NO DEFERIMENTO DO BENEFÍCIO – AUSÊNCIA DE PROVA DE DANO MORAL INDENIZÁVEL – PEDIDO INICIAL IMPROCEDENTE – APELAÇÃO DESPROVIDA. 1. O mero atraso administrativo, quanto ao deferimento de benefício previdenciário, não gera indenização por dano moral. Precedentes desta Corte. 2. No caso concreto, a apelante argumenta que a demora decorreu de erro material, sanado, depois, pela autarquia. 3. Não houve dano passível de indenização. 4. Apelação desprovida.

A recorribilidade extraordinária é distinta daquela revelada por simples revisão do que decidido, na maioria das vezes procedida mediante o recurso por excelência – a apelação. Atua-se em sede excepcional à luz da moldura fática delineada soberanamente pelo Tribunal de origem, considerando-se as premissas constantes do acórdão impugnado. A jurisprudência sedimentada é pacífica a respeito, devendo-se ter presente o Verbete nº 279 da Súmula do Supremo: Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. **As razões do extraordinário partem de pressupostos fáticos estranhos ao acórdão atacado, buscando-se, em última análise, o reexame dos elementos probatórios para, com fundamento em quadro diverso, assentar a viabilidade do recurso.**

3. Conheço do agravo e o desprovejo.

4. Publiquem. (grifo nosso)

STF. ARE 1161483, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 02.10.2018, DJe de 05.10.2018

Nessa mesma linha o seguinte julgado, de relatoria do Min. Luiz Fux. O acórdão recorrido determinou remessa ao INSS para que, em 45 (quarenta e cinco) dias, decidisse acerca do requerimento administrativo protocolado pela impetrante, que no momento do ajuizamento da ação estava há quase 5 (cinco) meses sem resposta ao pedido de concessão de Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência. O Ministro relator decidiu, entretanto, que a única forma de alterar o entendimento do tribunal de origem envolveria a análise fático-probatória dos autos, encontrando óbice na Súmula nº 279/STF:

Trata-se de recurso extraordinário com agravo contra decisão de inadmissão do recurso extraordinário. O apelo extremo foi interposto com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional. O acórdão recorrido ficou assim ementado: MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. LETIGIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE COATORA. DESCABIDO O CHAMAMENTO DA UNIÃO AO FEITO. PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA DO DIREITO ALEGADO. EXISTÊNCIA. **DEMORA EXCESSIVA NA APRECIÇÃO DE REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. APLICAÇÃO DO ART. 41-A DA LEI Nº 8.213/1991. MAJORAÇÃO PARA 90 DIAS. ART. 22 DA LINDB. SEGURANÇA CONCEDIDA. MAJORAÇÃO DO PRAZO FIXADO PARA CUMPRIMENTO PARA 45 DIAS. APELAÇÃO E REMESSA. NECESSÁRIA PROVIDAS PARCIALMENTE.**

1. A impetrante formulou seu requerimento administrativo com pedido de concessão da Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência em 23.11.2019. Entretanto, na data do ajuizamento da demanda, 09.04.2020, o aludido requerimento ainda não havia sido apreciado pelo INSS. [...] 9. No caso dos autos, o pedido administrativo da impetrante foi protocolizado em 23.11.2019, não tendo sido decidido até o momento, ou seja, a administrada estava, no momento do ajuizamento, há quase cinco meses sem resposta ao seu requerimento, através do qual pleiteia a concessão de benefício de natureza alimentar (benefício assistencial à pessoa com deficiência), de modo que devem ser mantidos os efeitos da sentença, apenas modificando-se o prazo para cumprimento, que passa a ser de 45 dias, na esteira da reiterada jurisprudência desta Turma. 10. Remessa necessária e apelação do INSS parcialmente providas, apenas para fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias a fim de que o INSS decida quanto ao pedido contido no processo administrativo em questão.

[...] Decido. **Analisados os autos, verifica-se que, para ultrapassar o entendimento do Tribunal de origem, seria necessário analisar a causa à luz da interpretação dada à legislação infraconstitucional pertinente e reexaminar os fatos e as provas dos autos, o que não é cabível em sede de recurso extraordinário, pois a afronta ao texto constitucional, se houvesse, seria indireta ou reflexa e a Súmula 279 desta Corte impede o reexame de provas. [...] No mesmo sentido: RE nº 1.231.979/RJ - ED, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 18/12/19; RE nº 1.173.779/RS-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 31/5/19 e RE nº 832.960/DF-AgR, Primeira Turma, Rel. Min Luiz Fux, DJe de 21/5/19.**

Ex positis, nego seguimento ao recurso (alínea c do inciso V do art. 13 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). (grifo nosso)

STF. ARE 1377859, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 20.04.2022, DJe em 22.04.2022.

No que diz respeito ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), cabe ressaltar que é de sua responsabilidade o julgamento dos recursos especiais, que são admissíveis contra acórdãos de tribunais que contrariem tratado ou lei federal. O REsp não funciona, portanto, como terceiro grau de jurisdição e não é instrumento para correção de eventuais injustiças no processo (NERY JUNIOR; ABOUD, 2019). Diante disso, não é possível o reexame fático-probatório dos autos, conforme aduz a súmula nº 7 do STJ: “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial”.

Por meio de pesquisa jurisprudencial realizada no site do tribunal em abril de 2023, constatou-se que, da mesma forma que grande parte dos processos acerca do tema no STF encontram óbice na Súmula nº 279/STF, no STJ a Súmula nº 7 é motivo para que o número de

decisões acerca da possibilidade de indenização devido à demora do INSS não seja expressivo e não haja entendimento específico fixado pelos tribunais superiores que possa ser replicado pelos tribunais regionais.

Em 16.06.2017 foi publicado acórdão nos autos do REsp 1.666.363/RS, no qual se discutia a fixação de danos morais por indeferimento de benefício. No caso concreto, a 2ª Turma do STJ afirmou que o tribunal de origem havia decidido a controvérsia com base em elementos fático-probatórios. Dessa forma, caso fossem se debruçar sobre a matéria, encontrariam obstáculo na súmula nº 7/STJ. Vide:

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO. INDEFERIMENTO. DANO MORAL. PROVA. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. 1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 1.022 do CPC/2015.

2. A reforma do acórdão impugnado, que fixou a ausência de caracterização de danos morais proveniente de falha do ente previdenciário no procedimento de concessão do benefício postulado, demanda reexame do quadro fático-probatório dos autos, o que não se demonstra possível na via estreita do Recurso Especial. Incidência da Súmula 7 do STJ. Precedentes do STJ. 3. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

STJ, REsp 1666363/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/06/2017.

Apesar de a decisão não tratar especificamente da hipótese de demora administrativa, a negativa de concessão foi considerada falha do ente previdenciário. Na medida em que cabe ao INSS o trâmite do processo administrativo e concessão de benefícios no prazo estabelecido legalmente e por meio de acordo homologado judicialmente, o desrespeito à razoável duração do processo também constitui falha da autarquia. Assim, o entendimento do acórdão é relevante para análise do presente trabalho.

Nesse mesmo sentido a decisão monocrática proferida pelo ministro relator Sérgio Kukina no julgamento do AREsp 1.790.286/SP, em 02.08.2021. Na situação concreta, acórdão do TRF-3 havia determinado o pagamento de indenização por danos morais a segurado que esperou a concessão de benefício por um período de 8 anos. O INSS interpôs recurso especial, afirmando que a demora não pode, por si só, ensejar condenação no âmbito moral. O magistrado negou provimento ao agravo, afirmando que a alteração da conclusão do tribunal de origem demandaria novo exame das provas.

Cabe, ainda, citar a decisão monocrática no AREsp nº 769.834/RS, de relatoria do Min. Humberto Martins, que trata de agravo interposto contra decisão que obsteu a subida de recurso especial por meio do qual a parte buscava reformar acórdão do TRF-4. O objeto da controvérsia

é a possibilidade de concessão de indenização por danos morais ao recorrente devido à demora do INSS na implantação de benefício concedido judicialmente.

A decisão regional não havia reconhecido o direito à indenização, afirmando que a demora se deu por apenas três meses após determinação judicial que concedeu o benefício. Diante disso, o recorrente alegou que caberia somente o reconhecimento do nexo de causalidade e do dano para que se configurasse a responsabilidade objetiva do Estado, sendo que ambos os aspectos seriam cristalinos e presumíveis. A parte afirmou, ainda, que o INSS teria violado o princípio da eficiência no serviço público ao não realizar a implantação em tempo razoável.

O magistrado, no caso em questão, negou provimento ao agravo com base em jurisprudência da própria Corte, afirmando que a aferição de eventual violação exigiria o reexame probatório dos autos, o que encontra óbice na Súmula nº 7 do STJ.

Diferentemente das decisões citadas, uma hipótese específica acerca da mora administrativa já possui entendimento consolidado pelo STJ. O tribunal entende que, no cenário no qual a autarquia previdenciária ocasiona demora injustificada na análise de requerimento administrativo de aposentadoria, na eventualidade de o segurado ser obrigado a permanecer laborando, existe o dever de indenizar moralmente. Vide:

DIREITO ADMINISTRATIVO. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. REANÁLISE FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DEMORA INJUSTIFICADA NA CONCESSÃO DA APOSENTADORIA. DEVER DE INDENIZAR O SERVIDOR. **1. O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que a demora injustificada da Administração em analisar o requerimento de aposentadoria - no caso, mais de 1 (um) ano - gera o dever de indenizar o servidor, que foi obrigado a permanecer no exercício de suas atividades. Precedentes: STJ, REsp 968.978/MS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 29/03/2011; AgRg no REsp 1.260.985/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 03/08/2012; REsp 1.117.751/MS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 05/10/2009.** 2. No presente caso, fica evidente que eventual reforma do acórdão recorrido implicaria, necessariamente, em reexame do contexto probatório dos autos, providência vedada em sede de especial em virtude do óbice da Súmula 7/STJ. 3. Agravo interno desprovido. (grifo nosso)
STJ. AgInt no REsp n. 1.694.600/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 22/5/2018, DJe de 29/5/2018.

Observa-se que na hipótese supracitada o dever de indenizar decorre da obrigatoriedade de permanecer laborando, mesmo que o segurado já tenha direito à aposentadoria. Dessa forma, é possível inferir que a situação de mora no processo administrativo previdenciário que não cumule com a permanência no labor após requerimento de aposentadoria não pode ser abarcada por esta jurisprudência.

Ante o exposto, à exceção de situações fáticas específicas, pode-se concluir que não existe uma posição consolidada pelos tribunais superiores sobre o tema, sendo que cada Tribunal Regional Federal segue sua própria jurisprudência interna. A impossibilidade de reexame de provas no STF e no STJ pode explicar o porquê de cada um dos órgãos regionais decidir de forma diversa. No presente trabalho, será enfocada especificamente a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1).

A partir dos casos apresentados a seguir, pode-se observar que o TRF-1 segue duas linhas decisórias principais. A primeira delas refere-se aos casos nos quais é identificada mora administrativa do INSS e a controvérsia dos autos se restringe à possibilidade de o Poder Judiciário impor prazo para que a autarquia conclua análise de requerimento administrativo. Em regra, os magistrados têm como base a decisão de relatoria do desembargador federal Jamil Rosa De Jesus Oliveira no processo REO 0003971-33.2016.4.01.3600, que é assim ementada:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-DOENÇA. DEMORA NA REALIZAÇÃO DA PERÍCIA MÉDICA PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA EFICIÊNCIA E DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. ART. 5º, XXXIV DA CF E ART. 49 DA LEI 9.748/99. 1. Compete à Administração Pública examinar e decidir os requerimentos submetidos à sua apreciação, no prazo legal, sob pena de violação aos princípios da eficiência, da moralidade e da razoável duração do processo, conforme preceitua a Lei 9.784/1999 e os dispositivos insertos nos arts. 5º, inciso LXXVIII, e 37, caput, da Constituição Federal, que a todos assegura o direito à celeridade na tramitação dos procedimentos administrativos. 2. A demora excessiva na realização da perícia médica para a concessão de benefício previdenciário, mostra-se em desacordo com os princípios constitucionais, além de afrontar o princípio da razoabilidade. **3. É pacífico o entendimento jurisprudencial firmado nesta Corte de que a demora injustificada no trâmite e decisão dos procedimentos administrativos consubstancia lesão a direito subjetivo individual, passível de reparação pelo Poder Judiciário com a determinação de prazo razoável para fazê-lo, à luz do disposto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Carta Constitucional e na Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** 4. Remessa oficial desprovida. (grifo nosso) TRF-1. REO 0003971-33.2016.4.01.3600 Desembargador Federal Jamil Rosa De Jesus Oliveira, Primeira Turma, PJe 30/01.2019.

Nesse sentido decisão na AC 1003320-41.2022.4.01.390, publicada em 14.06.2023, por meio da qual o desembargador federal Marcelo Velasco Nascimento Albernaz negou provimento à remessa necessária e à apelação que haviam sido interpostas pelo INSS, contra sentença que determinou a implantação do benefício reconhecido pela Junta de Recursos da autarquia. Em sua argumentação, o magistrado afirmou que a jurisprudência do tribunal é pacífica no sentido de que a demora injustificada da autarquia lesa direito substantivo individual, sendo que o Judiciário tem o condão de determinar prazo razoável para sua concretização:

PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPLANTAÇÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. DIREITO RECONHECIDO PELO INSS EM RECURSO ADMINISTRATIVO. INÉRCIA INJUSTIFICADA. GARANTIA DA CELERIDADE PROCESSUAL. MORA ADMINISTRATIVA. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO DESPROVIDAS. 1. A Lei nº 9.784/99, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, estipulou no art. 49 que a Administração possui o prazo de até 30 dias para proferir decisão, após a conclusão da instrução de processo administrativo. **2. Esta Corte firmou o entendimento jurisprudencial no sentido de que “a demora injustificada no trâmite e decisão dos procedimentos administrativos consubstancia lesão a direito subjetivo individual, passível de reparação pelo Poder Judiciário com a determinação de prazo razoável para fazê-lo, à luz do disposto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Carta Constitucional e na Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999” (REO 0003971-33.2016.4.01.3600 DESEMBARGADOR FEDERAL JAMIL ROSA DE JESUS OLIVEIRA, TRF1 - PRIMEIRA TURMA, PJe 30/01.2019.).** 3. Não se pode transferir ao seguro do INSS o ônus de uma longa espera decorrente do déficit de servidores ou de qualquer outro óbice administrativo, haja vista o que dispõe o inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição da República, de maneira que a celeridade processual, garantia fundamental do indivíduo, não pode apenas ser utópica, mas deve se manifestar de forma concreta, especialmente quando já reconhecido pela própria autarquia previdenciária o direito ao benefício reclamado. 4. Remessa necessária e a apelação do INSS desprovidas. (grifo nosso)
TRF-1. AC 1003320-41.2022.4.01.3901, Rel. Desembargador Federal Marcelo Velasco Nascimento Albernaz, Primeira Turma, e-DJF1 de 14/06/2023.

Outro exemplo seria a decisão proferida pelo Desembargador Federal Pedro Braga Filho nos autos da apelação em mandado de segurança nº 1001483-66.2022.4.01.3604, a qual tratava de requerimento de benefício que havia sido realizado há 6 (seis) meses, ainda sem resposta:

PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. DEMORA NA APRECIÇÃO. PRAZO SUPERIOR A 06 (SEIS) MESES DO PROTOCOLO DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO SEM RESPOSTA. ILEGALIDADE CONFIGURADA. MULTA INCABÍVEL. APELAÇÃO DO INSS E REMESSA OFICIAL PARCIALMENTE PROVIDAS. 1. A demora na resposta por parte da Administração não pode extrapolar limite aceitável, sob pena de ofender o postulado da razoável duração dos processos administrativos e judiciais, garantida constitucionalmente no art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal e de contrariar os princípios da eficiência e da razoabilidade, previstos, respectivamente, no artigo 37, caput, da Constituição Federal e no art. 2º, caput, da Lei 9.784/99, aos quais a Administração Pública está jungida. 2. A ausência de justo motivo para o descumprimento de norma procedimental (art. 49 da Lei nº 9.784/99), torna reconhecida a omissão da Administração Pública, que contraria direito líquido e certo do interessado a quem a Constituição Federal assegura a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII). **3. Consoante entendimento desta Corte Regional a demora injustificada no trâmite e decisão dos procedimentos administrativos consubstancia lesão a direito subjetivo individual, passível de reparação pelo Poder Judiciário com a determinação de prazo razoável para fazê-lo, à luz do disposto no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Carta Constitucional e na Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (TRF1/REO Nº 0003971-33.2016.4.01.3600, Desembargador Federal Jamil Rosa de Jesus Oliveira, Primeira Turma, e-DJF1 29/03/2019).** Nesse mesmo sentido: REOMS Nº 0001769-20.2011.4.01.4001, Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, Sexta Turma, e-DJF1 08/05/2020; AC Nº 1002934-98.2018.4.01.3400, Desembargador Federal Carlos Augusto Pires Brandão, Quinta Turma, PJe 24/04/2020. (...) 7. Na hipótese dos autos, verifica-se que decorreram mais de 06 (seis) meses entre a data do protocolo do requerimento

administrativo e a data da impetração do presente mandado de segurança, e o pedido continuou sem resposta, ainda que nesse prazo a autarquia pudesse informar ao jurisdicionado eventual exigência no processo, o que não fez, só o fazendo após a impetração do presente mandado de segurança, caracterizando a mora do INSS. **8. A mora da Administração Pública ofende o postulado da razoável duração dos processos administrativos e judiciais garantida constitucionalmente, no art. 5º, LXXVIII da Constituição Federal.** 9. Eventual exigência no processo administrativo não descaracteriza o direito líquido e certo da parte impetrante de ter, em tempo razoável, a apreciação do seu requerimento administrativo, o que deve ocorrer após o cumprimento da exigência e conclusão da instrução. **10. Tendo em vista o caráter alimentar do benefício pleiteado, e, considerando ainda a violação do princípio da razoável duração do processo, é cabível a fixação de prazo pelo Poder Judiciário para a conclusão da análise do processo administrativo da parte impetrante, após a conclusão da instrução.** 11. Aplicação de multa diária contra a Fazenda Pública, incabível na espécie. 12. Apelação do INSS e remessa oficial parcialmente providas. (grifo nosso)
TRF-1. AMS n 1001483-66.2022.4.01.3604, Rel. Des. Federal Pedro Braga Filho, Segunda Turma, e-DJF1 11/06/2023.

A segunda linha decisória se dá a partir do momento em que, além do reconhecimento da mora administrativa e imposição de prazo para conclusão do procedimento, o objeto dos autos passa a abranger a possibilidade de indenização por danos morais devido à demora do INSS.

Nesse ponto, o entendimento majoritário do TRF-1 é de que não cabe indenização por mora administrativa no processo previdenciário. As decisões colegiadas recentes frequentemente fazem menção ao acórdão de relatoria do desembargador federal Jamil Rosa de Jesus Oliveira no julgamento da AC 0043355-50.2017.4.01.9199/MG, no qual foi decidido que é incabível a indenização por danos morais por mera demora na concessão de benefício previdenciário. O magistrado considerou que, desde que a administração pública atue conforme os preceitos administrativos, a demora não prolongada por sua parte não importa em dano moral suficiente para ocasionar indenização. Vide:

PREVIDENCIÁRIO. SALÁRIO-MATERNIDADE. DEMORA NO DEFERIMENTO DO BENEFÍCIO. DANOS MORAIS. INOCORRÊNCIA. SENTENÇA CONFIRMADA. 1. Na hipótese, a parte autora alega que se passaram 06 (seis) meses entre o pedido e a concessão do benefício. 2. Não caracteriza ato ilícito, a ensejar reparação moral, o indeferimento de benefício previdenciário por parte do INSS, ou o seu cancelamento, ou a demora na sua concessão, salvo se provado o dolo ou a negligência do servidor responsável pelo ato, em ordem a prejudicar deliberadamente o interessado. A Administração tem o poder-dever de decidir os assuntos de sua competência e de rever seus atos, pautada sempre nos princípios que regem a atividade administrativa, sem que a demora não prolongada no exame do pedido, a sua negativa ou a adoção de entendimento diverso do interessado, com razoável fundamentação, importe em dano moral ao administrado. 3. **Não há falar em indenização por danos morais quando o INSS indefere, suspende ou demora na concessão de benefício previdenciário, tendo em vista que a Administração tem o poder-dever de decidir os assuntos de sua competência e de rever seus atos, pautada sempre nos princípios que regem a atividade administrativa, sem que a demora não prolongada no exame do pedido, a sua negativa ou a adoção de entendimento diverso do interessado, com razoável fundamentação, importe em dano moral ao administrado, de que possam**

decorrer dor, humilhação ou sofrimento, suficientes a justificar a indenização pretendida. (grifo nosso)

TRF-1. AC 0043355-50.2017.4.01.9199, Rel. Des. Federal Jamil Rosa De Jesus Oliveira, Primeira Turma, e-DJF1 de 26/03/2018.

Acórdão da 1ª Turma, datado em 07.07.2020, fez referência à jurisprudência supracitada para desprover apelação na qual se pleiteava indenização por danos morais:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. SENTENÇA [A] INDEFERIU A INICIAL QUANTO AOS DANOS MORAIS E [B] DECLINOU DO MÉRITO PREVIDENCIÁRIO, EM FACE DO VALOR, AO JEF - APELAÇÃO SÓ QUANTO AO PONTO "A" - ATRASO NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO. DANO MORAL. INOCORRÊNCIA. **1. Não há que se falar em indenização por danos morais quando o INSS indefere, suspende ou demora na concessão de benefício previdenciário, tendo em vista que a Administração tem o poder-dever de decidir os assuntos de sua competência e de rever seus atos, pautada sempre nos princípios que regem a atividade administrativa, sem que a demora não prolongada no exame do pedido, a sua negativa ou a adoção de entendimento diverso do interessado, com razoável fundamentação, importe em dano moral ao administrado, de que possam decorrer dor, humilhação ou sofrimento, suficientes a justificar a indenização pretendida.** 2. A autora não recorreu do ponto da sentença que remeteu o pedido meritório ao JEF. 3. Apelação da parte autora não provida. (grifo nosso)

TRF-1. AC 1000231-25.2018.4.01.3812, Desembargadora Federal Gilda Sigmaringa Seixas, Primeira Turma, PJe 07/07/2020.

Ademais, acórdão proferido em 29.01.2019 pela 1ª Câmara Regional Previdenciária da Bahia afirmou que a jurisprudência da Câmara é pacífica no sentido de que a demora na implantação de benefícios previdenciários não é suficiente para configuração de dano moral indenizável. Entendeu ainda que, apesar de a responsabilidade do Estado ser, em regra, objetiva, em casos de omissão é exigida a prova de dolo ou culpa do agente público, o que não foi verificado na situação concreta, além de que seria necessário a comprovação do dano moral e do nexos causal com a conduta omissiva:

PREVIDENCIÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL. DEMORA NA IMPLANTAÇÃO DE BENEFÍCIO. DANO MORAL. INEXISTÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. APELAÇÃO DESPROVIDA. 1. Dispõe o art. 37, §6o, da CF/1988 que "as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.". **2. Apesar da responsabilidade civil do Estado ser, em regra, objetiva, prevalece o entendimento de que se aplica a teoria subjetiva em caso de omissão, não se dispensando, pois, a prova de dolo ou culpa do agente público incumbido da prática do ato.** 3. A jurisprudência desta Câmara se firmou no sentido de que a demora na implantação de benefícios previdenciários não é suficiente para o reconhecimento de dano moral indenizável, sendo as situações de atraso equacionadas mediante pagamento das parcelas pretéritas acrescidas de atualização e juros. 4. Não há nos autos qualquer elemento que sinalize que houve dolo ou a negligência do servidor responsável, com deliberado propósito de prejudicar a segurada. Ademais, não sendo o verberado atraso suficiente para ensejar a obrigação de indenizar, a configuração da responsabilidade administrativa não dispensaria a demonstração do dano moral

("dor, humilhação ou angústia" impostos à vítima) e do nexu causal com a conduta omissiva, ônus do qual não se desincumbiu a autora. 5. Improcedência mantida. Apelação desprovida. (grifo nosso)

TRF-1. AC 0004924-49.2014.4.01.9199, Juiz Federal Valter Leonel Coelho Seixas, 1ª Câmara Regional Previdenciária da Bahia, e-DJF1 29/01/2019.

Em mais um exemplo, acórdão proferido em 12.07.2017 pelo mesmo órgão determinou que, em casos de demora administrativa do INSS, a ofensa ao direito subjetivo do segurado deve ser resolvido no âmbito material, por meio do pagamento de prestações vencidas, com juros de mora, correção monetária e possíveis astreintes:

“RESPONSABILIDADE CIVIL. DEMORA NA IMPLANTAÇÃO DO BENEFÍCIO. DANO MORAL. INEXISTÊNCIA. APELAÇÃO DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA. 1. O reconhecimento do dano moral pressupõe ato abusivo da autarquia, decorrente de ação ou omissão dolosa, situação não verificada na hipótese. **2. Na situação, a ofensa ao direito subjetivo do segurado, decorrente da demora na implantação do benefício, será resolvido no âmbito estritamente material e deverá ser compensado com o pagamento das prestações vencidas, acrescidas dos juros de mora, da correção monetária e da astreinte porventura imposta para compelir o cumprimento da obrigação.** 3. Apelação desprovida. Sentença mantida.” (grifo nosso)

TRF-1. AC 0070679-20.2014.4.01.9199/GO, Rel. Juiz Federal Cristiano Miranda De Santana, 1ª Câmara Regional Previdenciária Da Bahia, E-Djfl De 12/07/2017.

Nesse mesmo sentido a decisão da 1ª Turma na Apelação Cível 0002790-25.2015.4.01.3602, na qual argumentou-se que o direito se restaura com o pagamento dos valores devidos, devidamente corrigidos, sendo descabida a pretensão de indenização por danos morais. Vide:

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-DOENÇA. DEMORA NA MARCAÇÃO DE PERÍCIA E NA IMPLANTAÇÃO DO BENEFÍCIO. INCABÍVEL INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. HONORÁRIOS RECURSAIS. ART. 85, § 11, DO CPC/2015. 1. Não caracteriza ato ilícito, a ensejar reparação moral, o indeferimento de benefício previdenciário por parte do INSS, ou o seu cancelamento, ou a demora na sua concessão ou revisão, salvo se provado o dolo ou a negligência do servidor responsável pelo ato, em ordem a prejudicar deliberadamente o interessado. **A Administração tem o poder-dever de decidir os assuntos de sua competência e de rever seus atos, pautada sempre nos princípios que regem a atividade administrativa, sem que a demora não prolongada no exame do pedido, a sua negativa ou a adoção de entendimento diverso do interessado, com razoável fundamentação, importe em dano moral ao administrado.** 2. **O direito se restaura com o pagamento dos valores atrasados, devidamente corrigidos, por isso que é descabida a pretensão autoral no que diz respeito aos danos morais.** 3. A sentença foi publicada na vigência do atual CPC (a partir de 18/03/2016, inclusive), devendo-se aplicar o disposto no art. 85, § 11, arbitrando-se honorários advocatícios recursais. 4. Apelação da autora desprovida. (grifo nosso)

TRF-1. AC 0002790-25.2015.4.01.3602, Desembargador Federal Jamil Rosa De Jesus Oliveira, Primeira Turma, e-DJF1 08/10/2020.

Observa-se, no entanto, que existem decisões que, pela especificidade do caso concreto, vão de encontro ao entendimento majoritário do TRF-1, devido à sua gravidade e falta de

razoabilidade, como é o caso do acórdão proferido nos autos da Apelação Cível nº 0001798-88.2011.4.01.3801, de relatoria do Juiz Federal Leandro Saon da Conceição Bianco. Trata-se de requerimento de revisão de benefício realizado em 23.09.1991, que demorou mais de 16 (dezesesseis) anos para ser devidamente realizada e implantada a pensão por morte, com pagamento dos valores retroativos. O magistrado considerou que foi caracterizada negligência por parte da autarquia previdenciária, o que constituiu erro grave na prestação do serviço. Vide:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. DEMORA INJUSTIFICADA NA REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. APELAÇÃO IMPROVIDA. 1. O mérito da ação recai sobre o tema da responsabilidade civil do Estado, consagrada na norma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, que é, em regra, objetiva, prescindindo da comprovação de culpa do agente, bastando que se comprove o nexo causal entre a conduta do agente e o dano. 2. Ainda que a mencionada revisão devia ter sido procedida de ofício pela autarquia previdenciária, a autora comprova que desde 23/09/1991 requereu a revisão do benefício (fl. 68). Em 27/07/1993, reiterou o pedido (fl.69), obtendo a informação de que a revisão estava sendo providenciada e que o requerimento seria encaminhado ao arquivo geral (fl. 174). Em 2005, o pedido de revisão, solicitado em 29/12/2004, foi indeferido em virtude da decadência (fl. 176). Em 08/02/2008, o INSS envia correspondência à autora informando que o benefício foi revisto, a partir do requerimento de 29/12/2004 (fl.178). Em 20/03/2008, o INSS solicita o comparecimento do segurado falecido para atender exigências relativas ao benefício de auxílio-doença (fl. 179). Em 03/06/2008, o INSS informa o indeferimento do pedido de revisão do benefício do segurado falecido em virtude de inconsistências do sistema. Também em ação ordinária ajuizada pela autora, o INSS reconheceu que houve equívoco no indeferimento do pedido de revisão (fl. 42/43). Efetivamente, somente em 20/03/2009, os valores atrasados, relativos ao período de 01/01/2000 a 31/08/2008 foram pagos, restando pendente o pagamento do período em que o INSS considerou decadente (fl. 255). 3. **É consabido que não se pode imputar ao INSS o dever de arcar com a reparação/indenização pelo simples fato de indeferir uma revisão de benefício, no exercício do poder-dever que lhe é inerente, consistente na verificação do preenchimento dos requisitos legais necessários à revisão do benefício previdenciário. Todavia, no caso dos autos, a demora não se deveu à regular tramitação do pedido, essencialmente burocrática, mas à negligência da autarquia, que negou eficácia a seu próprio ato de revisão de ofício de benefício. É o que se comprova pelos documentos carreados aos autos pelas partes. Se a autarquia tinha o prazo para revisar o benefício até 06/1992, não se justifica a demora de mais de 16 anos para implantá-la e pagar retroativamente as diferenças, o que, frise-se, ainda não ocorreu integralmente.** 4. Não se trata, portanto, de interpretação em divergência com o interesse do segurado ou de regular exercício de um poder/dever legal, mas de erro grave na prestação do serviço, negando eficácia a uma revisão que, de acordo com a própria autarquia previdenciária, já estava concluída em 1993, o que gera direito a indenização, posto que presentes o nexo causal e o dano. 5. Tendo em vista que a autora é pessoa idosa e beneficiária da justiça gratuita, infere-se que seu sustento depende da pensão por morte previdenciária. Ainda que não tenha sido negada a totalidade da pensão, a privação da parcela que não foi paga por mais de 16 anos, causou óbvios prejuízos a quem dela depende. **Reputa-se adequado, portanto, o valor arbitrado (R\$8.000,00) pela Magistrada a quo.** 6. Apelação improvida.

TRF-1. Apelação Cível 0001798-88.2011.4.01.3801/MG, Rel. Juiz Federal Leandro Saon da Conceição Bianco, 1ª Câmara Regional Previdenciária de Juiz de Fora, e-DJF1 26/06/2019.

O caso supracitado demonstra que o atraso de mais de 16 (dezesseis) anos foi o que desencadeou o direito à indenização por danos morais. Diante da exceção que o acórdão apresenta, é cabível o questionamento de qual seria a definição, conforme entendimento do TRF-1, do período excessivo de tramitação administrativa que configuraria mero aborrecimento do cotidiano e a partir de quando pode-se considerar negligência do Estado, passível de indenização. No entanto, tal parâmetro não é especificado pelo tribunal, tomando contornos subjetivos de acordo com a interpretação do magistrado, e o entendimento majoritário permanece sendo o de não acolhimento ao pedido de reconhecimento de danos morais.

Suficientes os julgados apresentados para esclarecer o posicionamento do TRF-1 acerca da demora administrativa na análise de requerimentos. Outra faceta da razoável duração do processo previdenciário é mostrada após a judicialização da causa e do reconhecimento judicial do direito ao benefício. Nessas situações, mesmo após o Poder Judiciário reconhecer o direito e determinar que a autarquia deve implementar a verba de caráter alimentar, há casos nos quais isso não é feito em tempo hábil. Existem julgados no TRF-1 que abordam a situação de demora na implantação de benefício concedido judicialmente, e a possibilidade de concessão de danos morais. Vide:

PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. APELAÇÃO DA AUTORA DESPROVIDA. **1. Trata-se apelação interposta pela autora contra sentença que julgou improcedente o seu pleito de indenização por danos morais, por ato omissivo no cumprimento de decisão judicial na demora da implantação de benefício previdenciário.** Aduz a parte autora, restar comprovado pela prova documental anexado aos autos que o acordo que gerou o benefício foi datado de 21/11/2012 e que foi implantado apenas em 11/08/2013, estando configurada a mora injustificada no cumprimento da decisão, fato que gera ao idoso, dano moral pela mora (...) 3. Quanto ao pedido de condenação do INSS em pagamento de danos morais, não merece, de igual sorte, reforma a sentença. A sentença vergastada julgou improcedente este pedido por entender que não restou comprovado o dano moral que a autora alega ter sofrido, não tendo passado de mero dissabor, o qual deve ser suportado por qualquer cidadão que busca concessão de benefícios previdenciários junto ao INSS. **4. De igual sorte, conforme jurisprudência desta Turma, não há falar em indenização por danos morais quando o INSS indefere, suspende ou demora na concessão de benefício previdenciário, tendo em vista que a Administração tem o poder-dever de decidir os assuntos de sua competência e de rever seus atos, pautada sempre nos princípios que regem a atividade administrativa, sem que a demora não prolongada no exame do pedido, a sua negativa ou a adoção de entendimento diverso do interessado, com razoável fundamentação, importe em dano moral ao administrado, de que possam decorrer dor, humilhação ou sofrimento, suficientes a justificar a indenização pretendida.**" (AC 0026782-62.2013.4.01.3900 / PA, Rel. Desembargador Federal Jamil Rosa de Jesus Oliveira, Primeira Turma, e-DJF1 de 09/03/2017). 5. Apelo da AUTORA desprovido. Sentença que se mantém em seus termos e fundamentos. (...) (grifo nosso) TRF-1. AC 0004274-65.2015.4.01.9199, Juíza Federal Renata Mesquita Ribeiro Quadros, 1ª Câmara Regional Previdenciária Da Bahia, PJe 24/05/2022.

Observa-se que o tribunal regional tampouco é adepto à concessão de danos morais pela mora no cumprimento de decisão judicial. Por outro lado, muitas de suas decisões determinam multa diária pela demora na implantação, na linha do art. 537 do Código de Processo Civil. Nessa esteira as seguintes decisões do Superior Tribunal de Justiça, que determinam a possibilidade de cominação de multa diária ao INSS, por descumprimento de obrigação de fazer:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. DEFERIMENTO DO BENEFÍCIO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONDENAÇÃO EM ASTREINTES. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. DESPROPORCIONALIDADE DO VALOR DA MULTA DIÁRIA. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. É possível a cominação de multa diária ao INSS por descumprimento de obrigação de fazer.

2. A análise da desproporcionalidade do valor resultante das multas diárias fixadas encontra óbice na Súmula 7/STJ.

3. Agravo regimental não provido. (grifo nosso)

(AgRg no REsp 1457413/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 25/08/2014)

PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. OBRIGAÇÃO DE DAR. OBRIGAÇÃO DE PAGAR QUANTIA CERTA. DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. ARTS. 644 E 645 DO CPC. MULTA DIÁRIA. APLICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que é permitido ao Juízo da execução a imposição de multa em desfavor da Fazenda Pública, de ofício ou a requerimento da parte, pelo descumprimento de obrigação de fazer.

2. Hipótese em que foi determinado ao INSS que cumprisse, sob pena de multa diária, obrigação de pagar quantia certa ao recorrido. Impossibilidade. Precedentes.

3. Recurso especial conhecido e provido. (grifo nosso)

STJ. REsp 446.677/SC, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, julgado em 20/11/2006, DJ 11/12/2006, p. 404.

O seguinte acórdão, na AC 0027198-46.2010.4.01.9199, aborda uma faceta interessante do tema, uma vez que, para fixação da multa, levou em consideração a condição do INSS de componente da administração pública indireta, de forma a evitar prejuízos elevados ao patrimônio público:

APELAÇÃO CIVEL. PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. FIXAÇÃO DE MULTA. MANUTENÇÃO DA APLICAÇÃO DA MULTA. VALOR EXCESSIVO. REDUÇÃO. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Ponto controvertido restrito à imposição de multa pecuniária em face da demora no cumprimento de decisão judicial. **2. Após intimação e decurso de prazo para implantação do benefício, INSS demorou mais de cinco meses para cumprir a decisão de antecipação dos efeitos da tutela. Aplicação de multa devida.** 3. Valor excessivo. A sentença determinou a limitação da multa em R\$ 20.000,00. **O INSS é autarquia**

federal, pertencente à administração pública indireta, de sorte que a multa aplicada em razão do descumprimento da ordem judicial deve levar em consideração esta condição especial da ré a fim de evitar prejuízos exagerados ao patrimônio público, bem como impedir o enriquecimento ilícito da parte beneficiada com a fixação da multa. 4. Valor reduzido para R\$ 5.000,00(cinco mil reais), por atender a razoabilidade e proporcionalidade. 5. Recurso parcialmente provido.

TRF-1. Apelação Cível 0027198-46.2010.4.01.9199, Juiz Federal Régis De Souza Araújo, Primeira Turma, e-DJF1 28/01/2016.

Assim como ocorre com o reconhecimento do direito de indenização por danos morais, existem exceções quando a situação se mostra demasiadamente grave, como nos autos da Apelação Cível 0015729-61.2014.4.01.9199, oportunidade na qual constatou-se que o INSS demorou 8 anos, após o deferimento de antecipação de tutela, para de fato implementar Benefício de Prestação Continuada. Segundo o magistrado, devido à gravidade do erro da Administração, que demorou diversos anos para implantar o benefício, mesmo intimada mais de uma vez, seria cabível a indenização no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais). Vide:

PREVIDENCIÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL. DEMORA DE QUASE OITO ANOS NA IMPLANTAÇÃO DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. APELAÇÃO PROVIDA. 1. A legislação pátria, no que tange a responsabilidade civil objetiva, reza que só existirá obrigação de indenizar quando concorrerem dois requisitos, quais sejam, a ocorrência de um dano ao direito de outrem e a relação de causalidade entre a ação ou omissão do agente e o resultado prejudicial ao direito, sendo dispensada a análise da culpa do agente. 2. No caso em análise, na ação nº 0534.05.000296-1, foi deferida antecipação de tutela para imediato pagamento do benefício LOAS ao autor, em 20/08/2004 (fls. 21/25). Em 28/10/2011, foi proferida sentença confirmando a antecipação da tutela e julgando procedente o pedido para a concessão do benefício (fls. 26/31). **Apesar de intimado da decisão e da sentença, em momentos distintos, a autarquia previdenciária não se dignou a implantar o benefício.** 3. Somente com a citação do INSS nestes autos é que foi constatado que o benefício assistencial não tinha sido efetivamente implantado naqueles autos (fl. 54 e 114). 4. Nestes termos, a conduta estatal infringiu considerável dano à esfera psíquica do autor, na medida em que ignorada a decisão judicial para implantação do benefício assistencial, não podendo ser encarada a situação como mero dissabor ou aborrecimento. Mesmo a omissão tendo sido sanada com a concessão do benefício em 18/07/2012, o dano já se encontrava configurado, uma vez que o recebimento do benefício de prestação continuada ocorreu com quase oito anos de atraso. 5. Aliando a extensão do dano à conduta do ofensor - relevante na fixação do valor da reparação em razão do caráter pedagógico que a condenação deve possuir - fixo o valor da indenização em R\$10.000,00 tendo em vista a gravidade do erro estatal, majorados pela SELIC a partir da data da publicação desta decisão (Súmula 362 do STJ) 6. Honorários advocatícios de sucumbência invertidos. 7. **Apelação provida para condenar o INSS ao pagamento de indenização de danos morais, no valor de R\$10.000,00, majorados pela SELIC a partir da data da publicação desta decisão. (grifo nosso)**

TRF-1. AC 0015729-61.2014.4.01.9199, Rel. juiz federal Leandro Saon da Conceição Bianco, 1ª Câmara Regional Previdenciária de Juiz de Fora, e-DJF1 de 14/09/2018.

De toda sorte, mesmo que em casos excepcionais sejam julgados procedentes os pedidos de indenização devido à demora administrativa, é certo que a grande maioria das decisões não

segue nesse sentido, o que deixa inúmeros segurados à mercê da autarquia previdenciária, sem reparação pela dor, humilhação e angústia a eles impostos.

5.2. Entendimento doutrinário

Ao longo do presente trabalho, foi exposta a dificuldade do INSS em acompanhar a crescente demanda de requerimentos de benefícios, e o frequente desrespeito aos prazos para análise, em regra sem que o segurado tenha direito a indenização no âmbito moral.

Nesse cenário, poder-se-ia argumentar que a autarquia não possui recursos para indenizar todo segurado que tenha o prazo administrativo extrapolado, lançando mão da cláusula da reserva do possível. O tema entra na hipótese na qual a plena eficácia vertical do direito fundamental da razoável duração do processo exige prestação estatal positiva, que demanda recursos financeiros, potencialmente insuficientes devido ao volume de segurados que seriam alvo da indenização. Assim, a favor da Administração Pública estaria a justificativa da impossibilidade de implementação do princípio previsto na Carta Magna, por falta de suporte financeiro (MORAES, 2023).

No entanto, conforme afirma Alexandre de Moraes (2023), a cláusula da reserva do possível não pode ser arguida para evitar a aplicação do mínimo existencial, especialmente em matéria de direitos fundamentais. A Suprema Corte possui o entendimento de que o Estado não pode utilizar a reserva do possível para se exonerar, dolosamente, de suas obrigações constitucionais, especialmente quando da conduta puder resultar anulação de direitos fundamentais.¹⁹ Assim, não é possível sua oposição à concretização do mínimo existencial.

A noção de mínimo existencial emana diretamente do princípio da dignidade da pessoa humana, e no presente contexto consiste em possibilitar condições adequadas de existência digna, e assegurar ao segurado acesso efetivo a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos.²⁰

Resta claro que, quando se trata da demora na concessão de benefícios previdenciários, existe risco à dignidade humana, especialmente quando se considera os cidadãos que estão em situação de vulnerabilidade social. Consectariamente, não é aceitável o argumento da aplicação da reserva do possível, uma vez que cabe ao Estado concretizar os princípios fundamentais

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 745745 AgR/MG. Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 19.12.2014.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 172.136/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 01.12.2020.

previstos constitucionalmente. Afinal, tendo a previdência social caráter prestacional, é de se esperar que, em momentos de necessidade, o cidadão seja amparado, cabendo ao Estado organizar logística e orçamentariamente a forma como se dará esse suporte.

Wânia Campos, ao abordar o princípio da razoável duração do processo no direito previdenciário, mencionou o caráter imprescindível da verba para o beneficiário, indicando que caberia indenização pelo abalo moral sofrido com a demora excessiva do procedimento administrativo:

“Em face da necessária observância ao princípio do impulso oficial, nada justifica a paralisação do processo administrativo previdenciário e tampouco a sua **morosidade, sendo esta também uma possível causa de abalo moral, quando gerada pelo INSS, pois a esperança do beneficiário é ter seu benefício prontamente concedido a fim de prover os meios de sua sobrevivência**” (CAMPOS, 2010, p. 97). (grifo nosso)

A autora, nas conclusões de sua obra, afirma que a efetivação dos direitos fundamentais relativos ao direito previdenciário, por meio da indenização moral, é positiva não apenas para o segurado, mas também para o sistema jurídico como um todo, já que constitui garantia de segurança jurídica:

“A reparação por dano moral em caso de vícios na concessão de benefícios previdenciários é garantia de segurança jurídica, na medida em que impõe obrigação ao Instituto Nacional do Seguro Social caso descumpra este princípio basilar da ordem jurídica.
A efetivação dos direitos relativos à previdência social é extremamente importante para que o sistema tenha credibilidade perante seus beneficiários.” (CAMPOS, 2010, pp. 166-167.)

Além disso, Frederico Amado (2015), ao discutir sobre o dano moral contra o INSS, afirmou que o tema é altamente controverso na jurisprudência, existindo decisões divergentes ao extremo. Conforme o autor, a cautela sobre matéria se deve ao fato de que a indenização arcada pela autarquia recai sobre dinheiro público, que advém da arrecadação de contribuições previdenciárias. Portanto, tal indenização só pode ser imposta em casos de grave violação de direitos, devido a conduta extraordinária do INSS (AMADO, 2015).

Em outra perspectiva, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero afirmam que o Estado tem responsabilidade pela integralidade do dano experimentado pela parte que é prejudicada pela demora excessiva do processo, cabendo tutela reparatoria (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2017). Apesar de os autores se referirem à mora judicial, o processo administrativo também é incluso nesse entendimento, já que o art. 5º, inciso LXXVIII traz a proteção da razoável duração do processo tanto no âmbito judicial como no administrativo.

5.3. Possível paralelismo com a Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor

No direito consumerista, há uma linha de pensamento que encontra crescente aceitação nos Tribunais de Justiça, e que se assemelha ao tema tratado no presente trabalho: a Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor. Idealizada por Marcos Dessaune, a tese defende, em síntese, que o fornecedor, ao criar um problema de consumo potencial ou efetivamente danoso e não saná-lo de forma espontânea, célere e eficaz, induzirá o consumidor a um estado de carência e vulnerabilidade, que acarretará um dano extrapatrimonial passível de indenização *in re ipsa* (DESSAUNE, 2017). Dessa forma, o doutrinador defende que o tempo útil despendido para resolução dos conflitos consumeristas deve ser indenizado.

Apesar de o Superior Tribunal de Justiça possuir entendimento de que esta teoria, por envolver conceito jurídico indeterminado sobre o qual não há acordo semântico, exige cautela e parcimônia, sob pena de causar insegurança jurídica²¹, existe precedente do TRF-1 que adotou por analogia a teoria do desvio produtivo em pleito previdenciário no qual houve reconhecimento de direito à indenização por danos morais, no julgamento da Apelação Cível nº 0013408-15.2013.4.01.3500/GO.

No caso dos autos, o desembargador relator, Jirair Aram Meguerian, considerou adequado o reconhecimento de direito à indenização por danos morais devido à demora administrativa.

O magistrado salientou, porém, que nesse caso específico a demora ocorreu por erro de cunho administrativo, ou seja, considerou indenizável apenas a demora por equívoco no procedimento, que fez com que a beneficiária se encaminhasse novamente à agência do INSS e na ocasião fosse realizado novo processamento, com Data de Entrada de Requerimento (DER) posterior. Não trata-se, portanto, de posição divergente ao entendimento majoritário do TRF-1. Em sua argumentação, o desembargador frisou que, diferentemente do caso em comento, a mera demora administrativa não pode ser indenizada, conforme precedentes do próprio tribunal, mencionados anteriormente. Vide:

APELAÇÃO CÍVEL. INSS. DEMORA NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-DOENÇA. EQUÍVOCO ADMINISTRATIVO. ERRO CADASTRAL INJUSTIFICADO. RETORNO DA AUTORA À AGÊNCIA. TEORIA DO DESVIO PRODUTIVO. DANOS MORAIS. OCORRÊNCIA. SENTENÇA REFORMADA.

I. A responsabilidade civil da Administração Pública encontra previsão no art. 37, § 6º da Constituição Federal, sendo de natureza objetiva em razão da adoção da teoria do risco administrativo. Conjugando o preceito constitucional com os arts. 186, 187 e

²¹ STJ. REsp 2.017.194/SP, Rel. Min. Nancy Andriahi, Terceira Turma, DJe 27.10.2022.

927 do Código Civil, tem-se que para a configuração da responsabilidade civil do ente público e seu consequente dever de indenizar, impende a comprovação da prática de ato administrativo por agente estatal, dano e nexo de causalidade entre ambos, dispensada a comprovação de dolo ou culpa. Precedentes.

II. Em regra, esta E. Corte não tem reconhecido o direito à indenização por danos morais em razão da simples demora na concessão de benefícios previdenciários. Precedentes.

III. Entretanto, no caso dos autos, o requerimento administrativo da autora para concessão de auxílio-doença, apesar de deferido, não foi processado por equívoco administrativo, de maneira injustificada, tendo ela de se encaminhar novamente à agência do réu, em que constatado o erro e realizado novo processamento de seu pedido, com data de requerimento do benefício posterior àquela em que fora efetivamente realizado.

IV. Necessidade de encaminhamento de ofício pela Defensoria Pública da União para que houvesse esclarecimento à autora da data de início de seu benefício, em que o INSS admitisse o equívoco, tendo este sido reconhecido apenas na esfera judicial.

V. Pode-se aplicar, ainda, a Teoria do Desvio Produtivo do Consumidor em face do tempo dedicado ao requerimento e à obtenção de benefício previdenciário.

VI. Indenização por danos morais que se fixa em R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Precedentes.

VII. Recurso de apelação da autora a que se dá parcial provimento (item VI).

TRF-1. AC 0013408-15.2013.4.01.3500, Rel. desembargador federal Jirair Aram Meguerian, Sexta Turma, e-DJF1 14/08/2018.

5.4. Discrepância entre o entendimento do TRF-1 e os avanços nos temas da responsabilidade civil e indenização por danos morais

A postura majoritária do TRF-1, em síntese, demonstra que o não recebimento dos benefícios previdenciários devidos em tempo razoável é considerado insuficiente para ofender bens jurídicos, não acarretando prejuízo moral suficiente que deva ser indenizado. Para uma análise crítica da razoabilidade de tais decisões, é cabível um estudo do panorama recente da matéria de indenização no âmbito moral.

O campo da responsabilidade civil está em constante transformação, tendo sofrido importantes alterações nas últimas décadas. Conforme leciona Humberto Theodoro Jr. (2016), as próprias ideias de reparação e de indenização foram aperfeiçoadas, de forma a ampliar as hipóteses de compensação das vítimas de atos ilícitos. Dessa forma, novas categorias de danos indenizáveis foram criadas, o que demonstra o avanço do Judiciário nesse tema.

Como exemplo da expansão interpretativa judicial, pode-se citar a reparação civil por perigo de dano, entendimento que foi pacificado pela Segunda Seção do STJ no julgamento do REsp 1.899.304/SP. No caso, foi determinado que dá direito a reparação moral a presença de corpo estranho em alimento industrializado, mesmo que não haja sua ingestão. Assim, considerou-se que a exposição do consumidor a risco concreto de lesão à sua saúde vai de encontro ao direito fundamental de alimentação adequada, e por isso deve ser indenizado (TARTUCE, 2022).

Ademais, em outro prisma da dignidade humana, pode-se citar os danos estéticos, considerados modalidade que tem como objeto a integridade física, distinta do dano extrapatrimonial. Configura um dano presumido, sem necessidade de comprovação, bastando a alteração morfológica que configure uma deformidade e que cause desagrado. (TARTUCE, 2022). Vide exemplo de decisão do STJ que reconhece esse tipo de dano:

INDENIZAÇÃO. "DANOS ESTÉTICOS" OU "DANOS FÍSICOS". INDENIZABILIDADE EM SEPARADO.

1. A jurisprudência da 3ª Turma admite sejam indenizados, separadamente, os danos morais e os danos estéticos oriundos do mesmo fato. Ressalva do entendimento do relator.

2. As sequelas físicas decorrentes do ato ilícito, mesmo que não sejam visíveis de ordinário e, por isso, não causem repercussão negativa na aparência da vítima, certamente provocam intenso sofrimento. Desta forma, as lesões não precisam estar expostas a terceiros para que sejam indenizáveis, pois o que se considera para os danos estéticos é a degradação da integridade física da vítima, decorrente do ato ilícito.

3. Os danos morais fixados pelo Tribunal recorrido devem ser majorados pelo STJ quando se mostrarem irrisórios e, por isso mesmo, incapazes de punir adequadamente o autor do ato ilícito e de indenizar completamente os prejuízos extrapatrimoniais sofridos pela vítima. (...) (grifos nossos)

STJ. REsp n. 899.869/MG, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, Terceira Turma, julgado em 13/2/2007, DJ de 26/3/2007, p. 242.

A perda de uma chance também pode ser citada como nova categoria de danos, no qual a legítima expectativa, concreta, real e com alta probabilidade de obter benefício ou evitar prejuízo é considerada um bem autônomo, passível de reparação. Dessa forma, o agente não responde pelo resultado da conduta, mas pela chance da qual privou o prejudicado.²² Nesse sentido decisão proferida em 23.03.2023, nos autos da AgInt no REsp n. 1.923.907/PR:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ERRO MÉDICO. MORTE DA PACIENTE. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DANOS MORAIS. PRINCÍPIO DA NÃO SURPRESA. APLICAÇÃO DO DIREITO À CAUSA. ART. 10 DO CPC. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DO PERITO. NULIDADE RELATIVA. SUBMISSÃO À PRECLUSÃO. PRECEDENTES. PERDA DE UMA CHANCE. NEXO CAUSAL. RELAÇÃO ENTRE CONDUTA MÉDICA E COMPROMETIMENTO REAL DA POSSIBILIDADE DE DIAGNÓSTICO E CURA. PRECEDENTES.

(...)

3. À luz da teoria da perda de uma chance, o liame causal a ser demonstrado é aquele existente entre a conduta ilícita e a chance perdida, sendo desnecessário que esse nexo se estabeleça diretamente com o dano final. Precedente.

4. No erro médico, o nexo causal que autoriza a responsabilidade pela aplicação da teoria da perda de uma chance decorre da relação entre a conduta do médico, omissiva ou comissiva, e o comprometimento real da possibilidade de um diagnóstico e tratamento da patologia do paciente. Precedentes do STJ. Agravo interno conhecido e desprovido. (grifo nosso)

²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.254.414/PR, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 04.12.2021 e publicado no Informativo nº 513.

STJ. AgInt no REsp n. 1.923.907/PR, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 20/3/2023, DJe de 23/3/2023.

Nos casos supracitados, foram mencionadas situações que ensejaram reparação por danos morais, sendo que cada uma delas é legítima e reconhecida pelo Judiciário brasileiro. A partir disso, observa-se que a tendência atual no campo dos direitos fundamentais é o alargamento de sua proteção, o que transparece pelo crescente reconhecimento do direito à indenização moral, em situações nas quais alguns anos atrás não haveria esse entendimento.

No ramo previdenciário, por outro lado, especificamente no que concerne à defesa da razoável duração do processo administrativo, observa-se uma postura diversa, a partir da qual sofrimentos graves, advindos da privação de verbas alimentares advindas de benefícios previdenciários, por meses ou até anos, sem que o segurado perceba os valores geradores de sua subsistência familiar, são considerados mero aborrecimento, que não dão direito a indenização.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia teve como objetivo analisar o respeito ao princípio fundamental da razoável duração do processo no procedimento administrativo previdenciário de concessão de benefícios e, posteriormente, identificar na jurisprudência do STF, STJ e TRF-1 em que medida há o reconhecimento judicial do direito de indenização por danos morais devido à demora da autarquia previdenciária. Para tanto, foi realizada pesquisa jurisprudencial nas bases de dados dos órgãos, em busca das decisões mais recentes que pudessem indicar seu entendimento majoritário.

Quanto à Suprema Corte, preliminarmente foi possível identificar esforço significativo de sua parte no que concerne à redução dos prazos para a concessão de benefícios. A partir da homologação do termo de acordo no bojo do Recurso Extraordinário nº 1.171.152/SC, que definiu novos prazos máximos para análise dos requerimentos administrativos perante o INSS, verificou-se o compromisso da própria autarquia de prezar por maior celeridade no processo. Dessa forma, o entendimento do Supremo é de que, diante da demora administrativa do INSS que ultrapasse o prazo definido por meio de acordo, é possível que o Poder Judiciário determine período certo para que a autarquia finalize o processo de análise.

Não obstante, não foram verificadas, através da pesquisa jurisprudencial, decisões do Supremo que tratem da dimensão reparatória da mora do INSS na tramitação do processo, mormente devido à incognoscibilidade de reexame de provas no âmbito do Recurso Extraordinário, conforme aduz a Súmula 279/STF. Dessa forma, por mais que existam casos que chegam ao STF com a pretensão de reconhecimento do direito à indenização pela demora, a matéria não é abordada diretamente nas decisões da Corte, sob o argumento de impossibilidade de reexame de provas.

No que diz respeito ao STJ, constatou-se que tampouco existe jurisprudência extensa que possa atender ao questionamento da presente pesquisa. As decisões encontradas na base jurisprudencial que tratam do tema, em sua maioria, chegam à conclusão de que, para tratar de controvérsia acerca da existência de danos morais indenizáveis, de forma a reformar decisões de primeira instância, seria necessário o reexame fático-probatório dos autos, encontrando óbice na súmula nº 7/STJ.

No âmbito do Tribunal da Cidadania, foi encontrada uma exceção, que possui entendimento consolidado e não encontra barreira na Súmula nº 7/STJ. Verifica-se que, na hipótese na qual a autarquia previdenciária ocasiona demora injustificada na análise de

requerimento administrativo de aposentadoria, resultando na necessidade de o segurado permanecer laborando, é plenamente reconhecido o dever de indenização por danos morais.

Fora da hipótese abarcada pelo entendimento supracitado, no entanto, inexistente entendimento dos tribunais superiores que possa uniformizar a tomada de decisões dos tribunais regionais. Diante da falta de posição consolidada do STF e STJ sobre o assunto, e para maior aprofundamento da pesquisa, buscou-se o entendimento do TRF-1, por meio de pesquisa em sua base jurisprudencial.

A partir dos casos encontrados no contexto regional, pôde-se observar a existência de duas linhas decisórias principais. Na primeira, na qual a controvérsia dos autos se restringe à possibilidade de o Poder Judiciário impor prazo para que a autarquia conclua análise de requerimento de benefício, é consolidado o entendimento de que o Poder Judiciário pode determinar prazo razoável para realização de perícia e conclusão do processo administrativo.

A segunda linha decisória é acolhida nos processos nos quais há a discussão acerca da possibilidade de indenização por danos morais devido à demora do INSS. Verificou-se, a partir da análise das decisões mais recentes sobre o assunto, que o entendimento majoritário do TRF-1 é de que não cabe indenização por mora administrativa no processo previdenciário. Nesses casos, é reconhecido que o direito do segurado se restaura com o pagamento das prestações devidas, acrescidas aos juros de mora e correção monetária.

As raras exceções encontradas na jurisprudência do TRF-1, que vão de encontro ao entendimento majoritário do tribunal, tratam de atrasos extraordinários, nos quais a demora administrativa para implantação de benefício foi de muitos anos. Mesmo assim, não foram apresentados critérios objetivos que pudessem delimitar quanto tempo, além do prazo permitido, poderia configurar negligência estatal, passível de indenização. A decisão toma, portanto, contornos subjetivos, sujeitando-se à interpretação do julgador. Sem embargo, o entendimento majoritário permanece o de não reconhecimento de dano relevante que pudesse levar à reparação.

Quanto à demora para implantação de benefício concedido judicialmente, a jurisprudência predominante do TRF-1 reconhece tão somente a possibilidade de aplicação de multa por descumprimento de obrigação de fazer, nos casos de benefícios concedidos judicialmente e que não são implantados no período devido.

Para análise da razoabilidade das decisões do TRF-1 na matéria, foi traçado um panorama do avanço da responsabilidade civil em diversos campos do direito. Com suporte nisso, foi possível concluir que, enquanto o rol de danos morais indenizáveis se amplia, a partir

de uma interpretação extensiva da dignidade humana, as decisões no direito previdenciário, no que diz respeito ao reconhecimento de danos morais pela demora, não se flexibilizam.

A partir do estudo do teor das decisões que seguem o entendimento majoritário do tribunal, especialmente dos argumentos pelos quais o pedido de indenização é indeferido, torna-se possível a elaboração de uma análise crítica acerca das linhas decisórias do órgão, que apresentam incoerências quanto ao nível de proteção dado ao princípio da razoável duração do processo, a depender do objeto da controvérsia.

Por um lado, é amplamente reconhecido que o segurado do INSS não pode sofrer o ônus de uma longa espera, decorrente de déficit de servidores ou qualquer outro óbice administrativo, uma vez que a razoável duração do processo não pode ser uma utopia, e deve ser concretizada, cabendo ao Judiciário estabelecer prazos para a análise de requerimentos na autarquia previdenciária. É reconhecido, portanto, o caráter alimentar dos benefícios previdenciários e a importância da defesa do princípio definido na Constituição Federal.

Por outro lado, a jurisprudência do órgão indica que o sofrimento do cidadão pela demora administrativa é mero dissabor do cotidiano, que não lhe dá o direito de ser ressarcido moralmente. Isto é, o segurado deve suportar tempo indeterminado para a análise e implantação de seu benefício, sem que o Poder Judiciário entenda que seu sofrimento é relevante o suficiente para que haja indenização. O entendimento é de que o adimplemento das parcelas que eram devidas, corrigidas monetariamente, já é suficiente para restaurar o direito, e a controvérsia não chega ao âmbito moral.

Dessa forma, tem-se que o posicionamento do tribunal, apesar de defender o segurado até certo ponto, o deixa indefeso perante a autarquia previdenciária, que pode levar o tempo que for para a análise e implantação de benefícios, sem que seja punida por isso. Tal compreensão configura um atraso na matéria da responsabilidade civil e na defesa dos princípios fundamentais.

Ante todo o exposto ao longo do presente trabalho, pode-se concluir que o princípio da razoável duração do processo não possui proteção suficiente no ordenamento jurídico brasileiro no que diz respeito aos litígios de segurados contra o INSS, o que constitui ofensa à dignidade da pessoa humana. O entendimento majoritário do TRF-1 mostra-se insuficiente para a salvaguarda do princípio fundamental da razoável duração do processo, por não reconhecer a indenização por sua violação, e os tribunais superiores, apesar de possuírem julgados favoráveis aos segurados, não possuem jurisprudência capaz de uniformizar o entendimento acerca do tema, devido às barreiras ocasionadas pelas súmulas nº 279/STF e nº 7/STJ.

Da forma que se dá, a jurisprudência acaba por piorar o cenário de hiperjudicialização dos benefícios previdenciários, sem que a autarquia previdenciária encontre incentivo suficiente para cumprir adequadamente seus deveres no prazo adequado, já que no processo judicial será condenada a implantar apenas o que já era devido ao segurado, sem nenhum tipo de reparação pelo erro administrativo.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOSTINHO, Theodoro Vicente. **Dano moral previdenciário: um estudo teórico e prático com modelo de peças processuais**. São Paulo: LTr, 2015.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 7ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 734.242 AgR**. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgamento em 04.08.2015, DJe de 04.09.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1.161.483**. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento em 02.10.2018, DJe de 04.10.2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.171.152 RG**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno. Julgado em 03.10.2019, DJe de 09.10.2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1.377.859**. Rel. Min. Luiz Fux. Julgamento em 20.04.2022, DJe em 22.04.2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp nº 1.935.200/SP**. Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma. Julgado em 13/2/2023, DJe de 17/2/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1.457.413/SE**. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma. Julgado em 19/08/2014, DJe 25/08/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp n. 1.694.600/DF**. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma. Julgado em 22/5/2018, DJe de 29/5/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp n. 1.851.975/SC**. Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma. DJe de 22/6/2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp n. 1.923.907/PR**. Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma. Julgado em 20/3/2023, DJe de 23/3/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 513**, de 03.03.2013. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=%270513%27.cod.&force=yes>. Acesso em 12 jun. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 446.677/SC**. Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma. Julgado em 20/11/2006, DJ 11/12/2006, p. 404.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 665.425/AM**. Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma. Julgado em 26/4/2005, DJ de 16/5/2005, p. 348.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 899.869/MG**. Relator Min. Humberto Gomes de Barros, Terceira Turma. Julgado em 13/2/2007, DJ de 26/3/2007, p. 242.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.292.141/SP**. Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma. Julgado em 4/12/2012, DJe de 12/12/2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.653.413/RJ**. Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma. Julgado em 5/6/2018, DJe de 8/6/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.666.363/RS**. Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 16/06/2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.970.507/PE**. Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma. Julgado em 10/03/2023, DJe 11/04/2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.017.194/SP**. Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma. Julgado em 25.10.2022, DJe 27.10.2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Apelação Cível 00342086220158070018**. Rel. Arquibaldo Carneiro Portela, Sexta Turma Cível. Julgado em 13/05/2020, DJe: 2/6/2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Apelação Cível 0001798-88.2011.4.01.3801/MG**, Rel. Juiz Federal Leandro Saon da Conceição Bianco, 1ª Câmara Regional Previdenciária de Juiz de Fora, e-DJF1 26/06/2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Apelação Cível 0002790-25.2015.4.01.3602**, Desembargador Federal Jamil Rosa De Jesus Oliveira, Primeira Turma, e-DJF1 08/10/2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Apelação Cível 0004274-65.2015.4.01.9199**, Juíza Federal Renata Mesquita Ribeiro Quadros, 1ª Câmara Regional Previdenciária Da Bahia, PJe 24/05/2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Apelação Cível 0004924-49.2014.4.01.9199**, Juiz Federal Valter Leonel Coelho Seixas, 1ª Câmara Regional Previdenciária da Bahia, e-DJF1 29/01/2019

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Apelação Cível 0006023-60.2016.4.01.3904**, Desembargador Federal Wilson Alves De Souza, Primeira Turma, e-DJF1 26/06/2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Apelação Cível 0013408-15.2013.4.01.3500/GO**, Rel. Desembargador Federal Jirair Aram Meguerian, Sexta Turma, e-DJF1 14/08/2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Apelação Cível 0015729-61.2014.4.01.9199**, Rel. juiz federal Leandro Saon da Conceição Bianco, 1ª Câmara Regional Previdenciária de Juiz de Fora, e-DJF1 de 14/09/2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Apelação Cível 0023878-85.2011.4.01.3400 / DF**, Rel. Desembargador Federal Jamil Rosa de Jesus Oliveira, Primeira Turma, e-DJF1 de 13/04/2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **AC 0027198-46.2010.4.01.9199**, Juiz Federal Régis De Souza Araújo, Primeira Turma, e-DJF1 28/01/2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **AC 0043355-50.2017.4.01.9199**, Rel. Des. Federal Jamil Rosa De Jesus Oliveira, Primeira Turma, e-DJF1 de 26/03/2018

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Apelação Cível 0074107-78.2012.4.01.9199/MT**, Rel. Juíza Federal Renata Mesquita Ribeiro Quadros, Câmara Regional Previdenciária da Bahia, e-DJF1 22/10/2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **AC 0070679-20.2014.4.01.9199/GO**, Rel. Juiz Federal Cristiano Miranda De Santana, 1ª Câmara Regional Previdenciária Da Bahia, E-Djf1 De 12/07/2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **AC 1000231-25.2018.4.01.3812**, Desembargadora Federal Gilda Sigmaringa Seixas, Primeira Turma, PJe 07/07/2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **AC 1003320-41.2022.4.01.3901**, Rel. Desembargador Federal Marcelo Velasco Nascimento Albernaz, Primeira Turma, e-DJF1 de 14/06/2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **AMS n. 1001483-66.2022.4.01.3604**, Rel. Des. Federal Pedro Braga Filho, Segunda Turma, e-DJF1 11/06/2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **REO 0003971-33.2016.4.01.3600**, Desembargador Federal Jamil Rosa De Jesus Oliveira, Primeira Turma, PJe 30/01.2019.

CAMBI, Eduardo; HELLMAN, Renê Francisco. **O dano moral in re ipsa e sua dimensão probatória na jurisprudência do STJ**. Revista de Processo: vol. 44, nº 291, 2009. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/164596>. Acesso em: 25 jun. 2023.

CAMPOS, Wânia Alice Ferreira Lima. **Dano moral no direito previdenciário: doutrina, legislação, jurisprudência e prática**. Curitiba: Juruá, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. **Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646302/>. Acesso em: 27 mar. 2023.

CNJ. INSPER. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 19 de jun. 2023.

CNJ; PNUD. **Juizados Especiais Federais: relatório final**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/relatorio-final-juizados-especiais-federais-1.pdf>. Acesso em 13 jun. 2023.

CSDPU. Conselho Superior Da Defensoria Pública Da União. **Resolução nº 133, de 7 de dezembro de 2016**. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=122&data=02/05/2017>. Acesso em: 27 mar. 2023.

CSDPU. Conselho Superior Da Defensoria Pública Da União. **Resolução nº 134, de 7 de dezembro de 2016**. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/conselho-superior/resolucoes/37083-resolucao-n-134-de-07-de-dezembro-de-2016-fixa-o-valor-de-presuncao-de-necessidade-economica-para-fim-de-assistencia-juridica-integral-e-gratuita?fbclid=IwAR3fCkgmODFyDCRpmGUcxayfMXTSBURjcPacWam-rCrYwYzh2Cyx4RTXCq0>. Acesso em: 27 mar. 2023.

DATAPREV; MF. Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/onlinte-aeps-2021->. Acesso em 14 jun. 2023.

DESSAUNE, Marcos. **Teoria aprofundada do desvio produtivo do consumidor: o prejuízo do tempo desperdiçado e da vida alterada**. 2ª ed. Vitória, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DPU. **Assistência jurídica integral e gratuita no brasil: um panorama da atuação da defensoria pública da união**. Disponível em: https://www.jota.info/wp-content/uploads/2016/02/Mapa_dpu_2015_web.pdf#page=12&zoom=100,0,0. Acesso em: 15 maio 2023.

FARINELI; MASCHIETTO. **Dano moral previdenciário**. 2ª ed. São Paulo: Mundo Jurídico, 2013.

GAGLIANO, Pablo Stoltz; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Manual de direito civil: Volume único. 7ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito Processual Civil esquematizado**. 13ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

INSS. **Instrução Normativa nº 77, de 21 de janeiro de 2015**. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em 05 jun. 2023.

INSS. **Portaria PRES/INSS nº 1.490, de 8 de setembro de 2022.** Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/inss-automatiza-implantacao-judicial-de-beneficios/pt1490PRESINSS.pdf>. Acesso em 08 maio 2023.

INSS. **Reconhecimento automático acelera pedidos de benefícios no INSS.** Gov.br, 03 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/previdencia/2022/novembro/reconhecimento-automatico-acelera-pedidos-de-beneficios-no-inss>. Acesso em 25 jun. 2023.

KELSEN. Hans. **Teoria geral do direito e do estado.** 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 6ª edição. Niterói: Impetus, 2012, apud TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil.** Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional.** 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MERGULHÃO, Maria Fernanda D. **Indenização Integral na Responsabilidade Civil.** São Paulo: Atlas, 2015. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522494620/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 39ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>. Acesso em: 05 abr. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais teoria geral: comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência.** 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2021. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026825/>. Acesso em: 11 abr. 2023.

MPF; INSS. **Termo de acordo no recurso extraordinário 1.171.152/SC.** 16 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/outras/minuta-final-do-acordo.pdf>

NERY JUNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. **Direito constitucional brasileiro: curso completo,** 2ª ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo.** 36 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Ltda. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 25 maio 2023

PORTAL CNJ. Entenda como usar o Prevjud e o Sniper, novas soluções do Justiça 4.0. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/entenda-como-usar-o-prevjud-e-o-sniper-novas-solucoes-do-justica-4-0/>. Acesso em 25 jun. 2023.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. A dignidade humana como fundamento do Estado brasileiro. Democracia e direitos fundamentais: uma homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides. *In*: LINHARES, Emanuel Andrade et. al. **Democracia e direitos fundamentais**. 1ª. ed., São Paulo: Atlas, 2016, pp. 294-313. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597006575/>. Acesso em: 11 abr. 2023.

SRGPS. **Boletim Estatístico da Previdência Social, março de 2023**. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps032023_final.pdf. Acesso em 07 jun. 2023.

TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645251/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

THEODORO JR., Humberto. **Dano Moral**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972295/>. Acesso em: 01 jun. 2023.

TNU. **Incidente de Uniformização 2006.72.95.02.0532-9**. Rel. Juíza Federal Jacqueline Michels Bilhalva, Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, julgado em 24/04/2009.