



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO - UFERSA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS - CCSAH  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - DCSA  
CURSO DE DIREITO

RAILSON RAMOS DE SOUZA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSS E A PROTEÇÃO DA DIGNIDADE DA  
PESSOA HUMANA: UMA REFLEXÃO DA ANÁLISE DE UM ESTUDO DE CASO**

MOSSORÓ/RN  
2023

**RAILSON RAMOS DE SOUZA**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSS E A PROTEÇÃO DA DIGNIDADE DA  
PESSOA HUMANA: UMA REFLEXÃO DA ANÁLISE DE UM ESTUDO DE CASO**

Artigo apresentado ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal Rural do Semi-árido – UFERSA.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Tavares Padilha Bezerra

MOSSORÓ/RN  
2023

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

RR175 RAMOS DE SOUZA, RAILSON .  
r A RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSS E A PROTEÇÃO  
DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: UMA REFLEXÃO DA  
ANÁLISE DE UM ESTUDO DE CASO / RAILSON RAMOS DE  
SOUZA. - 2023.  
38 f. : il.

Orientador: BRUNO TAVARES PADILHA BEZERRA.  
Monografia (graduação) - Universidade Federal  
Rural do Semi-árido, Curso de Direito, 2023.

1. Responsabilidade Civil. 2. BPC/LOAS. 3.  
Dignidade da pessoa humana. 4. Pessoa com  
deficiência. 5. INSS. I. TAVARES PADILHA BEZERRA,  
BRUNO , orient. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade  
com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência  
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva  
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

**RAILSON RAMOS DE SOUZA**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSS E A PROTEÇÃO DA DIGNIDADE DA  
PESSOA HUMANA: UMA REFLEXÃO DA ANÁLISE DE UM ESTUDO DE CASO**

Artigo apresentado ao Departamento de Ciências  
Sociais Aplicadas como parte dos requisitos para  
a obtenção do grau de Bacharel em Direito, pela  
Universidade Federal Rural do Semi-árido –  
UFERSA.

APROVADO EM: \_\_\_\_/\_\_\_\_/

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profº. Dr. Bruno Tavares Padilha Bezerra (UFERSA)

Presidente

---

Profª. Dra. Gilmara Joane Macêdo de Medeiros (UFERSA)

Primeiro Membro

---

Profº. Dr. José Albenes Bezerra Júnior (UFERSA)

Segundo Membro

## AGRADECIMENTOS

Acima de tudo agradeço a Deus por mais uma realização. Agradeço ao meu querido irmão Leonardo, aos meus avós Expedito e Maria de Lourdes, aos amigos Thiago, Matheus, Felipe, Gabriel, Dallysson, Daniel, Mário, Samuel, Jardel, Rodrigo, Francisca Kaline, Leibson, Raison, Miguel e ao corpo docente da UFERSA, em especial a José Albenes, Gilmara Joane, Ramon Rebouças, Thiago Arruda, Rafael Lamera, Mário Sérgio, Hudson Palhano, Jairo Rocha, Rodrigo Ribeiro, Marcelo Lauar, Ulisses Levy e ao professor e amigo Bruno Padilha que prontamente aceitou o desafio de me orientar nesta pesquisa. Agradeço também a Raquel por ter acreditado que eu conseguiria concluir esse trabalho.

A todos, minha gratidão!

Dedico a minha mãe Gracinha e ao meu pai Raimundinho que nas suas simplicidades sempre acreditaram no poder de transformação que a educação pode proporcionar. Filho de pai pescador e mãe agricultora, hoje posso me orgulhar que cheguei a mais um degrau na vida.

“Tenho-vos dito isto, para que em mim tenhais paz; no mundo tereis aflições, mas tende bom ânimo, eu venci o mundo”.

João 16:33

# **A RESPONSABILIDADE CIVIL DO INSS E A PROTEÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: UMA REFLEXÃO DA ANÁLISE DE UM ESTUDO DE CASO<sup>1</sup>**

*Railson Ramos de Souza<sup>2</sup>*

*Prof. Dr. Bruno Tavares Padilha Bezerra<sup>3</sup>*

**Resumo:** A presente pesquisa tem por tema "A responsabilidade civil do INSS e a proteção da dignidade da pessoa humana: uma reflexão da análise de um estudo de caso", que se justifica em razão de ser um tema atual, relevante no qual se concentra o problema da demora na conclusão da análise de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência, consistindo em agravante da situação de vulnerabilidade na qual se encontra essa pessoa. O objetivo geral do presente estudo é analisar a responsabilidade civil do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no contexto da concessão de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência, considerando a morosidade no processo de análise do requerimento administrativo. Nesse sentido, a pesquisa terá como norte os seguintes objetivos específicos: compreender melhor acerca da responsabilidade civil do Estado; analisar o significado da expressão "dignidade da pessoa humana" e sua correlação com a responsabilidade civil do INSS nos casos de demora na conclusão da análise de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência; e apresentar possíveis caminhos para a melhoria na demora na análise de benefícios prestação continuada para pessoa com deficiência pela Autarquia. Assim, por meio da metodologia de pesquisa de revisão bibliográfica e do uso dos métodos dedutivo e indutivo, foi possível verificar que há responsabilidade civil do INSS nos casos de morosidade na conclusão da análise de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil. BPC/LOAS. Dignidade da pessoa humana. Pessoa com deficiência. INSS. Morosidade.

## **THE CIVIL LIABILITY OF THE INSS AND THE PROTECTION OF THE DIGNITY OF THE HUMAN PERSON: A REFLECTION OF THE ANALYSIS OF A CASE STUDY**

**Abstract:** The theme of this research is "The civil liability of the INSS and the protection of the dignity of the human person: a reflection on the analysis of a case study", which is justified because it is a current, relevant issue in which the problem of the delay in concluding the analysis of benefits for people with disabilities is concentrated, consisting of an aggravation of the situation of vulnerability in which these people find themselves. The general objective of this study is to analyze the civil liability of the National Social Security Institute (INSS) in the context of granting continuing benefits to people with disabilities, considering the delay in the process of analyzing the administrative application. In this sense, the research will be guided by the following specific objectives: to gain a better understanding of the civil responsibility of the State; to analyze the meaning of the expression "dignity of the human person" and its correlation with the civil responsibility of the INSS in cases of delay in the conclusion of the analysis of benefits for people with disabilities; and to present possible ways to improve the delay in the analysis of benefits for people with disabilities by the Autarchy. Thus, through the research methodology of bibliographic review and the use of deductive and inductive methods, it was possible to verify that there is civil liability of the INSS in cases of delay in concluding the analysis of benefits of continued provision to the disabled.

**Keywords:** Civil liability. BPC/LOAS. Dignity of the human person. Disabled person. INSS. Delays.

---

<sup>1</sup> Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de Direito da UFRSA

<sup>2</sup> Discente do décimo primeiro período do curso de Direito da UFRSA. E-mail: railson.souza@inss.gov.br

<sup>3</sup> Docente do curso de Direito da UFRSA. Professor orientador. E-mail: brunotavarespadilha1979@gmail.com

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por tema “A responsabilidade civil do INSS e a proteção da dignidade da pessoa humana: uma reflexão da análise de um estudo de caso” e se desenvolveu a partir do seguinte questionamento: Há responsabilidade civil do INSS nos casos de morosidade na conclusão da análise de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência?

Sobre a temática proposta, pode-se esclarecer inicialmente que o estudo se limita ao contexto jurídico brasileiro no qual o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Autarquia Federal, tem a função de prestar um serviço público de qualidade, garantindo aos beneficiários que seus direitos sejam assegurados e respeitados conforme as normas estabelecidas. Todavia, essa responsabilidade não se restringe apenas à prestação de benefícios, mas também à responsabilidade quanto a possíveis erros, omissões e atrasos que possam lesionar direitos dos beneficiários (MELLO, 2014, p.1035).

O objetivo geral da pesquisa foi analisar a responsabilidade civil do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no contexto da concessão de benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência, considerando a morosidade no processo de conclusão da análise, com o propósito de compreender suas implicações na proteção da dignidade da pessoa humana, utilizando um caso julgado pelo TRF-5 para fundamentar a discussão e propor possíveis melhorias no sistema de concessão de benefícios.

A fim de alcançar tal objetivo, a pesquisa se desenvolveu a partir dos seguintes objetivos específicos: compreender melhor acerca da responsabilidade civil do Estado; analisar o significado da expressão “dignidade da pessoa humana” e sua correlação com a responsabilidade civil do INSS nos casos de demora na análise e conclusão de benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência; e apresentar possíveis caminhos para a melhoria na demora na análise de benefícios prestação continuada para pessoa com deficiência pela Autarquia.

Ressalta-se que os objetivos elencados acima serão utilizados para a composição dos tópicos e subtópicos deste artigo.

O estudo e a compreensão do tema se fazem necessários tendo em vista a atualidade, relevância assim como a necessidade de investigação quanto a interação entre o sistema de previdência brasileiro, a proteção dos direitos fundamentais, sobretudo a dignidade da pessoa humana, e a efetividade de políticas públicas. A relevância social e jurídica se dá pela missão que o Instituto Nacional do Seguro Social - o INSS - possui, visto ser uma instituição de grande importância no contexto da proteção social no Brasil, que visa promover o reconhecimento de

direitos relegados aos benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social<sup>4</sup>.

Dado isso, quando há demora na conclusão da análise de um benefício de prestação continuada a uma pessoa com deficiência - BPC/LOAS- isso impacta diretamente em sua vida, pois o mantém em estado de vulnerabilidade social. Portanto, a compreensão acerca da responsabilidade da Autarquia frente à letargia na conclusão da análise desse benefício é de suma importância jurídica e social.

Assim, a análise dos prejuízos advindos dessa morosidade no contexto da dignidade dos requerentes do benefício torna-se necessária. Do mesmo modo, o uso de uma jurisprudência também contribui para a pesquisa e discussão dado que a jurisprudência é uma das fontes do direito e desempenha uma função essencial, podendo servir de exemplo para ilustrar situações reais de pessoas com deficiência que tenham seus direitos violados quando requerem um BPC/LOAS.

Igualmente, a pesquisa também aponta para a necessidade de reformase desenvolvimento de políticas públicas referentes aos benefícios de prestação continuada a pessoa com deficiência, dado que pode identificar problemas sistêmicos no INSS. E, por fim, a presente pesquisa também pode contribuir para a discussão e debate no âmbito jurídico e conscientização sobre a relevância da agilidade na análise e conclusão desses benefícios pela Autarquia.

Tendo em mente a pergunta sugerida pela problematização da pesquisa, levantou-se como hipótese a seguinte ideia: Há responsabilidade civil do INSS nos casos de morosidade na conclusão da análise de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência, haja vista que o Estado Brasileiro adotou em seu Diploma Constitucional de 1988, na forma do artigo 37, § 6º, o modelo de responsabilidade civil objetiva do Estado, aplicando-se a teoria do risco administrativo. Explicando melhor, a obrigação do Estado indenizar surge quase sempre quando causar dano a outrem, independentemente se com dolo ou não, sendo indispensáveis elementos como dano e nexo causal.

Nesse sentido, com efeito, dúvida alguma pode prosperar quanto ao cabimento da responsabilização objetiva no caso de atos lícitos causadores de prejuízo especial e anormal aos administrados. Assim, também no caso de danos oriundos do chamado "fato das coisas", quando as lesões ao patrimônio privado decorrerem, por exemplo, de explosões em arsenais públicos ou de modo geral em bens ou serviços a cargo do Estado, ainda que estes sejam devidos a casos

---

<sup>4</sup> Serviços e Informações do Brasil. Instituto Nacional do Seguro Social. Disponível em < <https://www.gov.br/orgaos/instituto-nacional-do-seguro-social>>. Acesso em: 03 de out. De 2023.

fortuitos" (MELLO, 2014, p.1060).

Com isso, pode-se perceber qual será o ponto de partida da presente pesquisa e onde se pretende chegar.

Referida hipótese foi confirmada ao final da pesquisa, de acordo com o raciocínio que será explanado ao longo de todo o trabalho.

O método utilizado para chegar às conclusões obtidas foi o de revisão de literatura por meio de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema e também os métodos dedutivo e indutivo.

Para a construção das principais ideias, foram utilizados como referência os seguintes autores: Aurélio Adelino Bernardo, Frederico Augusto Di Trindade Amado, Ingo Wolfgang Sarlet, Celso Antônio Bandeira de Mello, e o professor da UFERSA, Mário Sérgio Falcão Maia.

Com a intenção de alcançar os objetivos propostos, este trabalho foi estruturado em 3 tópicos e seus respectivos subtópicos.

Diante do apresentado, passa-se ao desenvolvimento da pesquisa a partir da estruturação mencionada

## **1. ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

O presente tópico tem por objetivo trazer uma visão geral acerca da responsabilidade civil do Estado e será dividido em três partes, a saber: conceito e natureza jurídica de responsabilidade civil do Estado, teorias acerca da responsabilidade civil do Estado e as causas excludentes e atenuantes da responsabilidade civil do Estado. Assim, o conceito e natureza desse instituto e o modelo de responsabilidade civil adotado pelo Estado brasileiro serão abordados com base na doutrina, em uma dissertação e na Constituição de 1988,

### **1.1 Do conceito e natureza jurídica da responsabilidade civil do Estado**

Inicialmente é importante esclarecer o que é a responsabilidade civil do Estado. O Estado, assim como as pessoas jurídicas de modo geral, possui direitos e obrigações na ordem jurídica vigente. Assim, quando seus agentes violam direitos fundamentais dos administrados, surge, portanto, a obrigação de reparar tais danos. Trata-se, portanto, de uma responsabilidade civil extracontratual, visto que não há um contrato entre as partes.

Nesse sentido, conforme atesta BERNARDO (2014, p.4):

O Estado tal como as demais pessoas jurídicas é sujeito de direito e deveres. Assim, sempre que seus agentes violam bens juridicamente tutelados, quer no âmbito do poder executivo, quer do legislativo ou do judiciário, este emerge a obrigação de reparar os prejuízos causados. A abordagem do tema da presente dissertação se desenvolve a partir da centralidade dos direitos fundamentais e da tutela desses direitos que deve ser preservada por todos, sem exceção.

Conforme se percebe da ideia apresentada pelo autor em destaque, a responsabilidade civil do Estado diz respeito a uma obrigação extracontratual que resguarda os direitos fundamentais dos administrados. Nesse sentido faz-se importante esta concepção ao tratarmos da responsabilidade civil do INSS, Autarquia Federal, nos casos de demora na conclusão da análise de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência, tendo em vista esses possuírem caráter alimentar e que sem a resposta quanto a eles os beneficiários têm suas dignidades violadas.

Ademais, a responsabilidade civil do Estado tem dois fundamentos. O primeiro é a legalidade, que impõe o dever de reparar danos causados por condutas ilícitas. O segundo, fundamenta-se no comportamento lícito do Estado que causa danos aos administrados, em conformidade com o princípio da igualdade em um Estado Democrático de Direito. (MELLO, 2014, p. 1035).

Tendo isso em vista, é importante compreender a relevância do conceito e natureza jurídica da responsabilidade civil do Estado, conforme previsto na Constituição de 1988. O § 6º do art. 37 da Constituição estabelece que as entidades públicas devem responder por danos causados por seus agentes na prestação de serviços públicos, mesmo sem comprovação de culpa. Portanto, o Brasil adota o modelo de responsabilidade civil objetiva, centrado na relação de causalidade entre a conduta estatal e o dano (Ibidem, p.1060).

Por fim, deve-se notar que toda a construção teórica levantada permite a discussão acerca da dignidade humana. Afinal, é importante compreender se a conduta Estatal (INSS), nos casos de demora na conclusão da análise de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência, traz repercussões na vida dos segurados.

## **1.2 Das teorias da responsabilidade civil do Estado**

Este subtópico discute as teorias de responsabilidade civil, com foco na responsabilidade civil do Estado. Assim, contempla a irresponsabilidade no Estado Absolutista, a culpa nas teoria civilista, a culpa individual na teoria subjetiva e a responsabilidade independente de culpa na teoria objetiva. Também explora situações que excluem a responsabilidade estatal, como a falta de conexão, concausas, força maior e caso fortuito.

### **1.2.1 Teoria da irresponsabilidade civil**

Inicialmente é importante esclarecer as principais teorias da responsabilidade civil do Estado. As mudanças políticas pelas quais o Estado passou representaram também uma mudança na maneira de se enxergar a sua responsabilidade civil. Assim, a passagem do Estado

Absolutista ao Estado Democrático de Direito trouxe uma perspectiva nova quanto a esse instituto civil (BERNARDO, 2014, p. 12).

No passado, mais especificamente no Estado Absolutista, vigia a teoria da Irresponsabilidade Civil do Estado. Como resultado, o Estado podia agir ao seu bel-prazer, não se importando com as consequências sobre os administrados (*Ibidem*)

Nesse sentido, atesta BERNARDO (*Ibidem*):

Historicamente, o Estado não podia ser responsabilizado por danos causados aos cidadãos, por atos dos seus agentes ou órgãos. Esta teoria da irresponsabilidade do Estado estava alicerçada na ideia de soberania e de uma concepção absolutista do Estado, segundo a qual o Estado dispõe de poderes e de autoridade incontestável perante o súdito, que sendo o garante do direito não poderia errar. Esta concepção de um Estado despótico e absolutista colocava os monarcas e agentes acima da lei, não podendo ser responsabilizados por qualquer que fosse o dano causado, com fundamento em princípios, como o que se usava na Inglaterra, de que o Rei não podia errar - The King can do no wrong .

Conforme se percebe da ideia apresentada pelo autor, esse modelo concebia a tese de soberania do Estado que, uma vez estando em um Estado Despótico, não se permitia qualquer responsabilização ao Estado. Ademais, o Estado, entendido como ente de representação, jamais poderia cometer atos ilegais, portanto, não podendo ser responsabilizado. Como se percebe, essa é uma visão ultrapassada, tendo em vista nosso modelo atual de Estado.

### **1.2.2 Teoria civilista**

A partir dessa corrente é que surgiu a noção embrionária da responsabilidade civil do Estado. Contudo, deve-se ressaltar que não dizia respeito a uma responsabilidade absoluta do Estado, haja vista a categorização dessa em domínio público e privado. Assim, surgiu uma teoria que trouxe a ideia de responsabilidade civil Estatal.

Conforme a teoria, o Estado, ao agir por atos de gestão privada, estaria em pé de igualdade com os particulares, podendo ser responsabilizado em face a culpa do agente Estatal (*Ibidem*, p.16).

Nesse sentido, afirma (*Ibidem*):

Com efeito, vislumbra-se desta teoria que na prática de atos de gestão, o Estado age em igualdade com os particulares, podendo assim, chamar-se à colação o princípio da responsabilidade civil nas mesmas condições que um ente privado, desde que haja culpa do funcionário ou agente estatal.

Por outro lado, ao usar de atos de império, segundo esta corrente, não haveria responsabilidade do ente público, haja vista que estaria agindo dentro de sua soberania. Desse modo, não haveria qualquer forma de coerção ou de obrigação de reparar danos nessa situação, segundo o mesmo autor (*Ibidem*).

Essa teoria também repercutiu no direito brasileiro. O código Civil de 1916, no art. 15, destacou a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público em caso de culpa ou dolo dos seus agentes estatais, por lesões a direitos de particulares, repercutindo também no art. 43 do Código posterior, o atual Código Civil brasileiro de 2002 (*Ibidem*).

Contudo, essa visão de responsabilidade subjetiva, que levava em conta a preexistência de dolo ou culpa para fins de responsabilização civil do Estado ficou para trás. Assim, restou a teoria da responsabilidade civil sem culpa, haja vista sua posição de império e privilégio diante dos administrados civilmente (*Ibidem*, p.20).

### **1.2.3 Teoria da responsabilidade subjetiva do Estado**

Essa responsabilidade ocorre quando em face a uma conduta (culposa ou dolosa) contrária ao Direito, culmina em dano a um particular. Ressalta-se a dispensabilidade da identificação de uma culpa individual para fins de configuração da responsabilidade civil Estatal. Assim, conforme a noção de "faute du service", quando um serviço que deveria funcionar, mas não funciona ou quando funciona é de modo inadequado, ocorre o que se chama culpa de serviço ou "falta de serviço", destaca MELLO (2014, p.1031).

Segundo o mesmo autor "Em suma: a ausência do serviço devido ao seu defeituoso funcionamento, inclusive por demora, basta para configurar a responsabilidade do Estado pelos danos daí decorrentes em agravo dos administrados" (*Ibidem*).

Diante da razão da presunção de culpa, o lesado está desincumbido de comprová-la. Todavia, caso o Poder Público comprove que agiu com prudência, perícia e diligência - ações ou condutas contrárias à culpa- estará este desobrigado de indenizar, por se tratar de uma vertente subjetiva da responsabilidade civil.

Portanto, esta teoria prega que há responsabilidade subjetiva quando é necessário que a conduta causadora de dano revele deliberação na prática do comportamento proibido ou negligência no cumprimento dos padrões normais exigíveis, resultando na transgressão ao direito. Assim, o Estado é responsabilizado por comportamento ilícito quando, estando obrigado a agir de acordo com certos padrões, não atua ou age de forma insuficiente para evitar o dano. Exemplo disso é a responsabilidade por "falta de serviço", falha do serviço ou culpa do serviço (*Ibidem*, p.1032).

### **1.2.4 Teoria da responsabilidade objetiva do Estado**

Responsabilidade objetiva é quando alguém é obrigado a pagar por danos causados a outra pessoa, seja por uma ação legal ou ilegal que resultou em prejuízo à esfera juridicamente protegida do outro. Para comprovar essa responsabilidade, é suficiente mostrar apenas a relação

de causa e efeito entre o comportamento e o dano (MELLO, 2014, p.1034).

Assim, conforme BERNARDO (2014, p.107):

A responsabilidade objetiva do Estado visa alargar a proteção do cidadão, abrangendo as diversas situações fáticas geradoras de dano ao particular, ou seja, sendo ela independente de culpa abrange os danos causados por fatos lícitos e ilícitos, bem como pelo risco. Ela melhor responde aos ditames do Estado Democrático de Direito.

Desse modo, no sistema jurídico brasileiro, a Responsabilidade Civil do Estado é objetiva, o que significa que é independente de culpa, sendo baseada no princípio do risco administrativo. Nesse caso, basta comprovar a relação de causa e efeito entre o acontecimento e o dano para responsabilizar o Estado (MELLO, 2014, p.780).

### **1.2.5 Excludentes de responsabilidade civil do Estado**

Como já mencionado, o Estado ao cometer um erro perante seus administrados tem para com eles um poder/dever de consertar o que fez de errado. A isso chamamos de “responsabilidade civil do Estado” (Ibidem).

Todavia, há situações excepcionais nas quais essa responsabilidade é afastada. A essas situações nomeamos de “excludentes de responsabilidade civil do Estado”. Desse modo, são como regras especiais que resguardam o Estado contra toda e qualquer imputação direcionada a ele (Ibidem, p.1052).

Com efeito, nas situações de responsabilidade civil objetiva do Estado (já tratada neste tópico), esse instituto excludente só é aplicado na ausência de nexos causal entre a conduta estatal e o dano sofrido pelo administrado. Trocando em miúdos, se a conduta que foi imputada ao Estado não foi suficiente para lesionar o particular ou se a situação de violação de direito alheio inexistente ou foi insignificante para gerar dano, então não há responsabilidade civil do Estado (Ibidem).

Nem sempre a culpa do lesado poderá ser utilizada/invocada como causa excludente. Isso se deve ao fato da existência das concausas. Nelas, existe a dupla causação do dano, isto é, tanto particular quanto Estado contribuem para o resultado danoso. Nesse caso, existe a relação causal com culpa do lesado, porém dividida com a do Estado. Desse modo, haverá uma atenuação do quantum indenizatório na proporção de seus atos (Ibidem, p.1053).

Ainda mais, nas situações envolvendo a responsabilidade objetiva nas quais sejam invocadas o instituto da força maior- compreendida como força de natureza irresistível-, é possível comprovar-se a inexistência de relação causal entre a atuação Estatal e o resultado danoso produzido. Assim, haveria uma isenção do Poder Público por não ficar configurados os pressupostos da responsabilidade civil (Ibidem).

Por fim, quando se está diante da força maior, há o afastamento da responsabilidade civil do Estado, contudo, o mesmo não se pode dizer de um outro instituto jurídico: o caso fortuito. Se naquele existe um acontecimento natural irresistível, neste ocorre alguma atecnia que demonstra o defeito no funcionamento do serviço público (*Ibidem*).

## **2. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: CONTEÚDO E SIGNIFICADOS**

Este tópico tem o objetivo de trazer uma visão geral acerca da dignidade da pessoa humana. Assim, não só explorará a dificuldade de criação de um conceito universal bem como a noção que assume em um contexto jurídico-constitucional.

### **2.1 Dificuldade conceitual da expressão “dignidade da pessoa humana”**

“No centro do direito encontra-se o ser humano. O fundamento e o fim de todo o direito é o homem, em qualquer de suas representações: homo sapiens ou, mesmo, homo demens; homo faber ou homo ludens; homo socialis, politicus, œconomicus, technologicus, mediaticus” (ANDRADE, 2003, p.316). É com base nessa visão que se constitui o Estado atual, fundado na ideia de que o ser humano é o centro de toda e quaisquer reflexões jurídico-filosóficas. Isso repercute, sobretudo, no direito, haja vista os princípios constitucionais encontrarem seu fundamento na realização dos valores do ser humano.<sup>5</sup>

Assim, ao analisar o ser humano como centro do direito, surge a necessidade de discutir o conceito de dignidade da pessoa humana, entendida como um atributo inerente a todos os homens, tornando-os dignos de mesmo tratamento e consideração que seus semelhantes<sup>6</sup>(SARLET, 2009, p.28)

Apesar desse conceito sugerido pelo autor, é notório para ele que existe uma enorme dificuldade na construção de um conceito universal de dignidade da pessoa humana. Isso porque para que se construa essa noção universal é necessário que se possa responder a algumas questões fundamentais, tais como: o que é o homem e o que é a pessoa humana, conceitos relativos (*Ibidem*, p.83).

A complexidade por trás da formulação do conceito universal do conteúdo da dignidade

---

<sup>5</sup> Na célebre frase de Protágoras: “O homem é a medida de todas as coisas, das coisas que são, enquanto são, das coisas que não são, enquanto não são.

<sup>6</sup> Ingo Sarlet define de modo geral a dignidade da pessoa humana da seguinte forma: “a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida”

da pessoa humana acontece porque ele se insere naquilo que se entende como conceito jurídico indeterminado. Assim, aspectos culturais e econômicos acabam por influenciar na dificultosa missão de delimitar esse conceito (OHLWEULER, 2000). Contudo, apesar das diferenças envolvendo esses aspectos, isso não elimina o respeito à dignidade humana e até mesmo a existência de um direito inato para que uma pessoa seja tratada da melhor forma possível, ou em outras palavras, dignamente (ANDRADE, 2003, p.322).

Seguindo essa linha, Ingo Sarlet afirma ser mais fácil identificar situações e, inclusive, dizer o que não é dignidade do que o que é, devido a essa expressão possuir múltiplas definições que variam de acordo com os valores da sociedade (SARLET, 2009, p.22). Assim, em face ao pluralismo de valores das sociedades democráticas contemporâneas, não há como fixar um conceito único e suficiente para essa expressão, haja vista ser “permanente objeto de reconstrução e repactuação quanto ao seu conteúdo e significado” (*Ibidem*, p.24).

Conforme o autor, essa expressão possui uma natureza polissêmica. Desse modo, em razão dessa diversidade de significações, um dos maiores óbices a tarefa de construção de um sentido universal para a expressão consiste no fato de que não diz respeito apenas a questões da existência humana, mas a “...uma qualidade tida como inerente a todo e qualquer ser humano, de tal sorte que a dignidade passou a ser habitualmente definida como constituindo o valor próprio que identifica o ser humano como tal” (*Ibidem*, p.22).

Sarlet usa do pensamento de Bernard Edelman para ensinar que todo conceito tem uma história por trás que necessita ser retomada a fim de que a partir da apreensão de cada palavra, possa-se compreender o conceito da expressão. Nesse sentido, para o conceito de dignidade da pessoa humana seria dessa forma (*Ibidem*, p.17).

Não se pode definir dignidade da pessoa humana sem se atentar à compreensão do que é o indivíduo, o ser humano, a humanidade. Ademais, esses termos são conceituados e recriados a depender da época, de fatores sociais, econômicos, políticos e religiosos. Contudo, a definição do que é ou não condição humana ou de pessoa foi usada em alguns momentos e épocas históricas para formar a estrutura social e de pensamento das sociedades (*Ibidem*).

Segundo Gicélia Librelotto, essa definição foi fundamental nas pesquisas feitas pelos governos europeus para identificar os povos das Américas, o Novo Mundo. Assim, na Controvérsia de Valladolid, Bartolomeu de Las Casas, usando de argumentos religiosos, propôs e defendeu os índios como sendo seres humanos, aludindo que todos os homens são criados à imagem e semelhança de Deus e que, portanto, submetê-los a escravidão seria atentar contra Deus.

Por outro lado, na visão de alguns clérigos e governantes europeus, a doutrina de

Aristóteles contemplava a permissão para manutenção da escravidão dos índios nessas terras recém-descobertas. Nisso vemos a associação do conceito de ser humano e dignidade humana, haja vista que não ser homem significa que poderá ser submetido a situações de sujeição e submissão (LIBRELOTTO, 2017, p.14) .

Apesar de a dignidade da pessoa humana não ser produto da racionalidade, segundo Gicelia Librelotto, essa é uma das variadas manifestações daquela. Assim, a dignidade da pessoa humana está diretamente relacionada à racionalidade, permitindo-nos desfrutá-la. Contudo, como de início já alertado, não se pode buscar o conceito de dignidade humana no de racionalidade, como se atrelados intrinsecamente o fossem (Ibidem, p.16).

Segundo a autora, a noção do que é “ser humano” e “dignidade”, na visão Kantiana, causa dificuldades, pois há uma dúvida se ela é gerada com base nas nossas experiências ou se é inata a nossa mente. Todavia, apesar dessa enorme dificuldade em encontrar um conceito universal para a dignidade da pessoa humana, isso não é empecilho para que esforços sejam canalizados a fim de que seja formado esse tal conceito. A inexistência desse referido conceito homogêneo implica em interpretações diversas, dificultando sua aplicação na prática (Ibidem).

Na visão da autora, a noção de dignidade da pessoa humana transcende a matéria da qual é formada o homem. Assim, antes mesmo de nascer ou até mesmo após morrer, o homem mantém intacto aquilo que é incondicionado: sua dignidade. Apesar dessa visão da Gicélia, Ingo Sarlet tem um outro entendimento quanto ao conteúdo da dignidade da pessoa humana segundo o qual a dignidade de cada homem começa com a existência humana e termina com a morte (Ibidem, p.18).

Buscar compreender a dignidade da pessoa humana é pressupor a igualdade existente entre os seres humanos. Assim, com base em um de seus pilares, a igualdade, busca-se fundamento no princípio ético da “igual consideração de interesses”, que nada mais é do que atribuir aos interesses de terceiros pesos iguais ao que atribuímos ao nosso (ANDRADE, 2003, p.318).

Essa noção do princípio da igual consideração de interesses afirma que independentemente das capacidades ou características, deve-se prontamente considerar os interesses alheios (SINGER, 1988, p. 20).

Ademais, pensar em dignidade é associá-la à liberdade. Contudo, exercê-la em sua plenitude é gozar de condições materiais mínimas. Isso se torna notório quando a Declaração Universal dos Direitos humanos preceitua em seu art. 1º que: “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação

umas às outras com espírito de fraternidade” (ANDRADE, 2003, p.319).

Portanto, parara garantir a verdadeira dignidade, é essencial que sejam proporcionadas as condições materiais mínimas que permitam o pleno exercício da liberdade, como estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirma que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos.

## **2.2 Noção jurídico-constitucional de dignidade da pessoa humana**

Embora haja considerações feitas por pensadores cristãos, e também por Immanuel Kant e Hegel, a conceituação do que seja a dignidade da pessoa humana, inclusive quanto ao seu âmbito de aplicabilidade enquanto norma jurídica-constitucional, torna-se uma tarefa árdua. Segundo Sarlet, a dificuldade existe porquanto ser um conceito de contornos vagos e imprecisos, possuindo como aspectos a “ambiguidade e porosidade” (SARLET, 2009, p.22).

Sarlet afirma que a dignidade da pessoa humana independe das circunstâncias do caso concreto, uma vez ser um atributo imanente ao ser humano. Assim, toda e qualquer pessoa, até mesmo aquela que tenha cometido o ato mais bárbaro e cruel deve tê-la preservada (*Ibidem*, p.21).

No entanto, o doutrinador também traz a constatação de que a dignidade humana é, ao mesmo tempo, tarefa e limite. Assim, os Poderes Estatais teriam que lidar com essas duas dimensões: a prestacional e a defensiva. Nessa linha, o Estado não pode, por suas ações ou omissões, fazer perder ou alienar a dignidade de cada cidadão, pois há um limite para suas condutas. De igual modo, o Estado tem o dever de criar condições favoráveis no sentido de promover a dignidade humana, permitindo, portanto, sua plena fruição (*Ibidem*, p.78).

No final das contas, a noção jurídico-constitucional da dignidade humana está vinculada e fundamentada nas ideias de Kant, segundo as quais o homem constitui um fim em si mesmo, não podendo ser usado como instrumento ou objeto às vontades arbitrárias alheias. Assim, tratar o outro como fim significa reconhecer a sua inerente humanidade, pois “o homem não é uma coisa; não é, portanto, um objeto passível de ser utilizado como simples meio, mas, pelo contrário, deve ser considerado sempre e em todas as suas ações como fim em si mesmo” (KANT, 2007).

Contudo, a existência de uma dignidade inata a todo homem não significa que ele seja bom por natureza. Segundo Schopenhauer, o homem quer tudo dominar. Assim, tudo que faz, o faz com um propósito, alcançar seu interesse. A própria cordialidade entre os homens nada mais é do que mera hipocrisia reconhecida e convencional (SCHOPENHAUER, 2001, p.120).

Embora tenha levantado essa questão, SCHOPENHAUER também reconhece que há

peessoas, mesmo que poucas, que consideram os direitos do outro quando buscam atingir os seus próprios. Essa ponderação se faz à luz do que ele chama de fenômeno da compaixão, entendida por ele como “a base de toda a justiça livre e de toda a caridade genuína” (*Ibidem*, p.136).

Assim, conclui Sarlet quanto ao sentido jurídico-constitucional da dignidade da pessoa humana (SARLET, 2009, p.28):

O que se percebe, em última análise, é que onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação de ‘poder, enfim, onde a liberdade e autonomia, a igualdade ( em direitos e dignidade) e os direitos fundamentais não foram reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para dignidade da pessoa humana e esta ( a pessoa), por sua vez, poderá não passar de mero objeto de arbítrio e injustiças. Tudo, portanto, converge no sentido de que também para a ordem jurídico-constitucional a concepção do homem-objeto ( ou homem instrumento), com todas as consequências que daí podem e devem ser extraídas, constitui justamente a antítese da noção de dignidade da pessoa, embora esta, à evidência, não possa ser, por sua vez, exclusivamente formulada no sentido negativo ( de exclusão de atos degradantes e desumanos), já que assim se estaria a restringir demasiadamente o âmbito de proteção da dignidade.

Por se tratar de um princípio fundamental, o respeito à dignidade da dignidade da pessoa humana independe de previsão expressa em texto normativo (CANOTILHO, 1999). Assim, o direito não pode ser restringido apenas ao que é normatizado por ação Estatal, haja vista o Estado ser produto da sociedade e não o contrário (ASCENSÃO, 2001).

Apesar disso, a inclusão desse princípio no texto constitucional torna-se necessária para a efetiva proteção pelo Estado. Nesse cenário, “a dignidade evidentemente não existe apenas onde é reconhecida pelo Direito e na medida em que este a reconhece, já que constitui dado prévio, não esquecendo, todavia, que o Direito poderá exercer papel crucial na sua proteção e promoção” (SARLET, 2009, p.22).

Desse modo, a inclusão desse princípio no art. 1º da Constituição Federal de 1988, constitui um compromisso firmado de respeito a um dos valores mais caros ao homem: o respeito à dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado brasileiro. Isso porque configura a certeza positivada de que o Estado brasileiro deve assegurar esse princípio fundamental, sobretudo porque na ausência de proteção a ele , poderá configurar responsabilidade civil do Estado.

### **2.3 Dos direitos sociais no Brasil: de sua eficácia e aplicabilidade**

Os direitos sociais no Brasil têm suas origens ligadas ao marco da Constituição de 1934.. Esta Constituição inovou ao garantir direitos trabalhistas, previdenciários e educacionais. Todavia, somente a partir da promulgação da Constituição de 1988 é que se pode falar na

constitucionalização dos direitos sociais, tais como educação, saúde, trabalho digno e assistência social (MAIA, 2009, p.153).

Nesse mesmo sentido, a Constituição Brasileira de 1934 teve o mérito de positivizar os direitos sociais, apesar de que aqueles que lutaram por essas conquistas - o proletariado- não tenham se beneficiado de tamanha façanha (*Ibidem*). Mais à frente, a Constituição de 1988, denominada de Constituição Cidadã, aperfeiçoou essa ideia ao criar um artigo específico sobre os direitos sociais. Desse modo, o art. 6º da CF/1988 estabelece que “São direitos sociais 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, na forma desta Constituição”.

Assim, essa positivação garante condições mínimas para que um cidadão tenha uma vida digna, uma vez que, nas palavras de Gilmar Mendes, foram “concebidos com o propósito de atenuar desigualdades de fato na sociedade, visando ensejar que a libertação das necessidades aproveite ao gozo da liberdade efetiva por um maior número de indivíduos” (MENDES, 2012, p.235).

Embora a eficácia dos direitos sociais na Constituição brasileira de 1988 possua como características serem obrigatórios e exigíveis, a problemática está na aplicabilidade desses no contexto brasileiro. Conforme o § 1º do art. 5º da Constituição brasileira de 1988, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Sendo assim, os direitos sociais estabelecidos no art. 6º do mesmo diploma normativo se tornam vinculantes imediatamente, não só para a Administração Pública, bem como para os cidadãos brasileiros.

Diante desse problema da aplicabilidade dos direitos sociais, aliada à constitucionalização dos direitos sociais, maior demanda por justiça e crescimento do poder judiciário no país há uma significativa judicialização das políticas públicas que conforme BARROSO (2014, p.55):

Por sua vez, a questão do controle das políticas públicas envolve, igualmente, a demarcação do limite adequado entre matéria constitucional e matéria a ser submetida ao processo político majoritário. Por um lado, a Constituição protege os direitos fundamentais e determina a adoção de políticas públicas aptas a realizá-los. Por outro, atribuiu as decisões sobre o investimento de recursos e as opções políticas a serem perseguidas a cada tempo aos Poderes Legislativo e Executivo. Para assegurar a supremacia da Constituição, mas não a hegemonia judicial, a doutrina começa a voltar sua atenção para o desenvolvimento de parâmetros objetivos de controle de políticas públicas.

Ademais, Gilmar Mendes diz que a atual Constituição brasileira de 1988, além de prever claramente a existência de direitos fundamentais sociais, não gera distinção quanto ao previsto no § 1º do art. 5º da Constituição brasileira de 1988, de que os direitos e garantias fundamentais

têm aplicação imediata. Portanto, obviamente, na visão do eminente doutrinador brasileiro, os direitos sociais estabelecidos na Carta Magna de 1988 constituem de fato direitos fundamentais que devem ser aplicados imediatamente. (MENDES, 2012, p.895).

Por constituírem espécie de direitos fundamentais, é necessário que os direitos sociais sejam garantidos. Assim, a primeira barreira a ser ultrapassada é a releitura do princípio da separação dos poderes para que se possa permitir uma atuação mais contundente do Judiciário em cenários de violações de direitos sociais visando a concretização desses direitos. O Supremo Tribunal Federal (ADI/ 2.010-2) já declarou que: “o inaceitável desprezo pela Constituição não pode converter-se em prática governamental consentida. Ao menos, enquanto houver um Poder Judiciário independente e consciente de sua alta responsabilidade política, social e jurídico-institucional.” (MAIA, 2009, p.161).

Diante da não concretização dos direitos sociais pondera MENDES (2012, p.880):

Nessa linha de análise, argumenta-se que o Poder Judiciário, o qual estaria vocacionado a concretizar a justiça do caso 880/2051 concreto (micro justiça), muitas vezes não teria condições de, ao examinar determinada pretensão à prestação de um direito social, analisar as consequências globais da destinação de recursos públicos em benefício da parte com invariável prejuízo para o todo. Por outro lado, defensores da atuação do Poder Judiciário na concretização dos direitos sociais, em especial do direito à saúde ou à educação, argumentam que tais direitos são indispensáveis para a realização da dignidade da pessoa humana. Assim, ao menos o “mínimo existencial” de cada um dos direitos, exigência lógica do princípio da dignidade da pessoa humana, não poderia deixar de ser objeto de apreciação judicial.

Portanto, embora a questão dos direitos sociais no Brasil tenha sofrido uma evolução, trata-se de um processo contínuo e desafiador. A positivação desses na Constituição de 1988 constitui um primeiro passo, porém, para sua aplicabilidade muitas vezes é necessária uma releitura do princípio da separação dos poderes, permitindo, desse modo, uma atuação mais incisiva do Poder Judiciário em situações de violações a direitos sociais no Brasil. Ademais, a dificuldade na sua aplicabilidade constitui apenas afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana, bem como possível fato gerador da responsabilidade civil Estatal.

## **2.4 Lei 8.742 - Assistência social no Brasil**

A Assistência Social, definida como “(...)as medidas públicas (dever estatal) ou privadas a serem prestadas a quem delas precisar, para o atendimento das necessidades humanas essenciais, de índole não contributiva direta, normalmente funcionando como um complemento ao regime de previdência social, quando este não puder ser aplicado ou se mostrar insuficiente para a consecução da dignidade humana”, constitui, ao lado da Previdência Social e da Saúde, um dos subsistemas da Seguridade Social (AMADO, 2020, p.24).

Nas palavras do doutrinador, o assistencialismo precede a Previdência Social no Brasil.

Assim, constitui consequência da transição do Estado Absolutista ao social. Nos Estados Liberais havia medidas ínfimas aos mais necessitados, entretanto, com o surgimento do Estado Social “o Poder Público passou a obrigar-se a prestá-las a quem delas necessitasse” (*Ibidem*, p.32).

Todavia, como assevera Frederico Amado, se as prestações assistenciais se tornarem insuficientes para saciar as necessidades básicas dos mais necessitados, urge que reformas sejam feitas nas políticas públicas, uma vez que traria prejuízos à dignidade humana do público beneficiário.

Em um outro sentido, o autor tece críticas ao pagamento prolongado do BPC/LOAS, pois poderá acomodar seus beneficiários de maneira tal que não sintam necessidade de buscar uma fonte de renda ou trabalho. Assim, sem qualquer contraprestação para sociedade, o pagamento prolongado e excessivo dessas prestações poderá gerar um resultado negativo (*Ibidem*, p.24).

Em termos globais, a Assistência Social é disciplinada pela Constituição de 1988 nos arts. 203 e 204 e, de forma infraconstitucional, pela Lei 8.742/93 (também denominada LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social).

Em consonância com o artigo 1º da mencionada lei, a Assistência Social é conceituada como “ direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. Com base nisso, a Assistência Social tem uma natureza não contributiva, em razão de sua missão de suprir as necessidades básicas dos mais necessitados, como alimentação, moradia e vestuário.

Diante desse arcabouço de objetivos, observa-se que o foco da Assistência Social no Brasil está no amparar as pessoas em todas suas fases na vida, ou seja, passando pela infância, adolescência até o último estágio, a velhice. Assim, de modo geral, o que se depreende desse artigo é que a Assistência Social tem a uma missão de trazer e garantir um bem-estar coletivo às pessoas sem quaisquer discriminações (BRASIL, 1993)

Nessa perspectiva, a Assistência Social constitui um dos direitos sociais previstos na Constituição no Art. 6º que diz que “São direitos sociais 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, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Portanto, um dos objetivos da Assistência Social é garantir um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso em estado de miserabilidade. A esse benefício dá-se o nome de BPC/LOAS (Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da

Assistência Social) o qual será detalhado no subtópico seguinte (BRASIL, 1993). A garantia desse benefício permite a preservação da dignidade da pessoa humana e também passa a sensação de que o Estado, em teoria, cuida de seus administrados.

## **2.5 Benefício de prestação continuada –LOAS- requisitos e concessão**

O inciso I, do art. 203 da Constituição de 1988, garante à aqueles que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por seus familiares, a concessão de um benefício assistencial na quantia de 1 (um) salário-mínimo mensal. Mais tarde, especificamente no ano de 1993, a Lei 8.742/93 veio a regulamentar não só a Assistência Social, bem como esse benefício, conhecido no âmbito administrativo do INSS pelos códigos de concessão: B87 (Amparo assistencial a pessoa com deficiência) e B88 (amparo assistencial ao idoso).

Desde 1988 até os dias atuais a definição acerca de deficiência para efeito de BPC passou por suscetíveis alterações. Até o ano de 2007, restringia-se ao modelo biomédico. Foi a partir dessa data que foi estabelecido um novo modelo que, junto com a avaliação das deficiências do corpo, considera o contexto social e pessoal.

Cabe ressaltar que uma pessoa com deficiência pode receber o benefício se tiver uma renda familiar per capita de até  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo e enfrentar impedimentos duradouros de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que, junto com várias barreiras, possam limitar sua participação igualitária na sociedade. A lei considera como impedimentos de longo prazo aqueles com período mínimo de dois anos (VAITSMAN; LOBATO, 2017).

Não obstante, a concessão do benefício para a pessoa com deficiência ainda é subjetiva, com critérios indefinidos e influenciada por valores e preconceitos dos profissionais envolvidos, incluindo médicos e assistentes sociais, tornando difícil garantir tratamento igualitário e justo no processo de requerimento (*Ibidem*).

Cabe destacar que, conforme o inciso I do art. 6º da Lei 8.742/93(LOAS), o Benefício de Prestação Continuada faz parte do que se entende por proteção social básica no âmbito do SUAS - Sistema único de Assistência Social- fundado pelo Ministério da Cidadania e em conformidade com a PNAS - Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 1993).

Antes de tudo, para concessão, manutenção e e revisão do benefício é indispensável as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF- e no Cadastro Único para Programas do Governo Federal - CadÚnico . Para tal fez destaque à Lei 13.846/2019 que, dentre outras novidades, instituiu o Programa Especial para Análise de Benefícios com indícios de Irregularidades, permitindo, portanto, a inclusão desses dois cadastros na LOAS como

indispensáveis quando se fala não só na concessão, bem como na manutenção e revisão do BPC (AMADO, 2020, p.38).

Conforme § 6º do art.20 da Lei 8.742/1993, a concessão do referido benefício à pessoa com deficiência depende de prévia avaliação médica (pela Perícia Médica Federal) e social de modo a avaliar a deficiência e o grau de impedimento a que se refere o § 2º (BRASIL, 1993).

Vale destacar que após a avaliação médica é indispensável a social. Nessa, o requerente do benefício deve comprovar que atende ao requisito da renda, isto é, que tem, conforme o § 3º do art.20 do mesmo diploma legal, a renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo (*Ibidem*, 1993).

A avaliação social consiste em uma entrevista com o assistente social do INSS. Nela, o assistente faz uma série de perguntas com base em formulário social (sobre fatores ambientais, físicos, sociais e atitudes que são barreiras a efetiva participação na sociedade ) as quais, em conjunto com as da perícia médica, contribuem para a conclusão do requerimento administrativo do benefício (VAITSMAN; LOBATO, 2017).

Assim, imaginando-se um final feliz, no qual o requerente atende a todos os requisitos já supramencionados, surge o direito de concessão do benefício de prestação continuada da assistência social no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal. Embora seja um benefício assistencial, é processado e pago pela Autarquia INSS.

Vale destacar que esse perfil socioeconômico de miserabilidade é atestado com a inscrição atualizada no CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal- conforme previsão alicerçada no Art. 12 do Decreto nº 6.214 de 26 de setembro de 2007. Assim, após a apresentação da documentação, a Autarquia tem um prazo determinado de 45 dias para analisar e concluir o benefício, conforme o art. 174 do Decreto 3.048 (Regulamento da Previdência Social). Contudo, esse prazo apresenta diferentes vertentes, como veremos mais à frente.

Nesse sentido, a doutrina de (AMADO, 2020, p.38):

A exigência de inscrição do idoso e do deficiente no CadÚnico se justifica para aumentar a fiscalização a fim de permitir o cruzamento de dados, a prevenção e repressão de fraudes, sendo que benefício só será concedido ou mantido para inscrições no CadÚnico que tenham sido realizadas ou atualizadas nos últimos dois anos.

Portanto, não só a inscrição, mas um cadastro atualizado nos últimos dois anos é requisito necessário para a concessão do BPC.

Todavia, a complexidade dos critérios, o processo de agendamento e a documentação exigida pelo INSS representam barreiras no acesso ao benefício, o que leva intermediários a cobrar valores elevados por seus serviços de assistência. Isso tem um impacto significativo,

sobretudo para indivíduos de famílias com baixa renda per capita. A introdução do sistema digital do INSS piora a situação, tornando o processo ainda mais desafiador para os solicitantes e proporcionando oportunidades para intermediários agirem de maneira prejudicial (STOPA, 2019, p.244).

Cabe destacar que a Constituição em seu Art. 7º, IV considera o salário-mínimo como condição necessária para que as pessoas consigam atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família, isto é, poder gozar de moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim. Além disso, a previsão Constitucional do art. 203, V também estabelece a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei, visando assegurar aquelas necessidades vitais básicas.

Dessa forma, quando o Estado demora em responder às demandas daqueles que necessitam do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) e se encontram em situação de vulnerabilidade social, ele está, em primeiro lugar, negligenciando a gravidade da situação enfrentada por essas pessoas, que estão privadas de suas necessidades vitais básicas. Além disso, em segundo lugar, essa inércia estatal sugere que o Estado não se preocupa com o bem-estar desses indivíduos, o que constitui violação ao princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

### **3. CONTEXTO ATUAL DA DEMORA NO INSS**

Como não é de se negar, existe um cenário de demora do INSS em dar respostas aos seus beneficiários. Nesse cenário, este tópico visa trazer uma visão geral dessa demora, abordando questões como o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal; os prazos de análises dos benefícios pela Autarquia e a responsabilidade civil do INSS nos casos de demora na conclusão da análise de BPCs para pessoa com deficiência.

#### **3.1 Apresentação sintética do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**

Inicialmente, é importante salientar que o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal tem como instrumento legal a Lei 9.784/99. Esse instrumento é importantíssimo no sentido de estabelecer prazos para análise de processos administrativos pela Administração Pública Federal direta e indireta, garantindo os direitos dos administrados

(BRASIL, 1999).

Ademais, urge salientar que ao referir-se ao processo administrativo no âmbito do INSS, existe um regramento que se encontra disperso em vários dispositivos legais, tais como na já citada Lei 9.784/99, no Decreto 3.048 (Regulamento da Previdência Social), na recém-publicada IN/128 de 2022.

Assim, como definido pela Instrução Normativa 128/2022, Processo administrativo previdenciário pode ser concebido ou definido como (BRASIL, 2022):

Art. 523 Considera-se Processo Administrativo Previdenciário –PAP- o conjunto de atos praticados pelo administrado ou pelo INSS 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.

Consoante o § 2º do mesmo artigo, o procedimento administrativo relacionado à previdência abrangerá as etapas fundamentais que são o inicial, a instrutória e a decisória, assim como as etapas de recurso e revisão, aplicadas a todos os serviços do INSS relacionados aos benefícios previdenciários. Isso engloba o gerenciamento de informações do segurado, reconhecimento de direitos, manutenção de direitos e apuração de irregularidades.

Vale destacar que também no caso do requerente do BPC/LOAS à pessoa com deficiência o requerimento administrativo de benefício é feito por um dos diversos canais de atendimento da Autarquia, dentre os quais, Central 135, aplicativo e site “Meu INSS” ou por agendamento na APS. Após esse ato, que também poderá ser por procurador, as demais fases já listadas ocorrerão. Assim, inicia-se o processo administrativo previdenciário- também é aplicável ao BPC/LOAS por ser gerenciado por essa Autarquia Federal<sup>7</sup>

Ocorre que, por diversas vezes, a Autarquia descumpre seu papel de prover as prestações aos beneficiários do BPC/LOAS. Assim, quando um beneficiário torna-se apto a requerê-lo ( no caso de deficiente, o qual possui impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial e condição de miserabilidade, condição esta constatada quando a renda familiar mensal per capita for igual ou inferior a 1/4 -um quarto- do salário-mínimo) e não há uma resposta da Autarquia, fica desprotegido por quem tem o dever de resguardar os seus direitos, dentre os quais o de ter seu requerimento administrativo respondido dentro do prazo.

### **3.2 Dos prazos para a análise de benefícios pelo INSS: mudança de prazo para a análise dos requerimentos de BPC-LOAS**

Existem três vertentes que tratam dos prazos para conclusão de benefícios analisados

---

<sup>7</sup> Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Carta de serviços. Disponível em: < <https://www.gov.br/inss/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/carta-de-servicos> >. Acesso em: 28 de setembro de 2023.

pela Autarquia INSS. Inicialmente, menciona-se a Lei 9.784/99 (que regulamenta o processo administrativo), a qual preceitua que a conclusão do benefício deve-se dar, a princípio, em 30 dias, sendo prorrogáveis por mais 30 dias por razões justificáveis. Contudo, esse prazo dificilmente é cumprido.

O Decreto 3.048 (também denominado de Regulamento da Previdência Social) traz em seu art. 174 o prazo de 45 dias para conclusão do benefício após recebimento do requerimento pela Autarquia. Todavia, esse prazo normatizado também não vinha sendo cumprido. Assim, em face a esse caos, o Ministério Público Federal (MPF) e a Defensoria Pública da União (DPU), representando a Autarquia federal INSS, firmaram acordo no qual estipularam novos prazos máximos para análise e conclusão dos benefícios, acordo esse que foi levado ao STF que o homologou, na decisão do Recurso Extraordinário n. 1.171.152, quando julgado pela Suprema Corte o Tema 1.066.

Essa medida, além de almejar que os novos prazos fossem finalmente cumpridos pelo Instituto, também busca a diminuição da judicialização com a justificativa da demora excessiva do INSS na conclusão da análise dos benefícios geridos pela Autarquia, inclusive o BPC/LOAS da pessoa com deficiência.

Todavia, o prazo máximo estabelecido para que o BPC/LOAS seja concluído passou para 90 (noventa) dias conforme o acordo homologado. Contudo, por ser um benefício de natureza assistencial, para um público de idosos e deficientes em condição de miserabilidade e, por conseguinte, mais vulnerável, esse aumento representa um risco social gravíssimo.

### **3.3 A questão da responsabilidade civil Estatal pela morosidade na conclusão da análise de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência**

O Texto Constitucional de 1988, em particular nos artigos 194 e 204, aborda a Seguridade Social e uma de suas vertentes, a Assistência Social. Nestes dispositivos, a Seguridade Social é mencionada como uma iniciativa governamental e, simultaneamente, como um direito universal para todos os cidadãos. A Assistência Social, por sua vez, é reconhecida como uma ação social voltada para aqueles em situação de necessidade, no entanto, ambas têm em comum a proteção e promoção do princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Contudo, o grande problema perpassa pelo aumento do prazo já mencionado, que elevou o prazo máximo para análise pela Autarquia Federal de 45 para 90 dias - no caso do BPC. Isso gera um grande problema, dado o excessivo aumento de requerimentos de BPCs, o baixo número de servidores e, conseqüentemente, o aumento do tempo de espera pelo requerente em estado de miserabilidade e vulnerabilidade social.

Conforme o Boletim da Previdência Social 2023<sup>8</sup> - Vol. 28, Nº 05, p. 49- cerca de 1.273.136 requerimentos estavam à espera da análise pela Autarquia no Brasil, sendo destes, 550.338 até 45 dias de espera e 722.798 acima de 45 dias. Os números são gritantes, ligando um sinal de alerta quanto à problemática da demora na análise dos requerimentos administrativos.

Em 5 de agosto de 2021, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), em nota à imprensa<sup>9</sup>, divulgou mais um relatório de avaliação de políticas públicas referente ao ano de 2020. Conforme esse: “Existiam, em julho de 2020, 4,84 milhões de benefícios ativos, sendo 43,2% pagos a idosos, 53,3% a pessoas com deficiência e 3,5% eram referentes à “Antecipação do BPC”, segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, do Ministério da Economia” (CMAP, 2021).

Ademais, o mesmo relatório trouxe o seguinte resultado:

Quanto aos resultados do trabalho, a avaliação identificou que existem estoques elevados de BPC pendentes de análise conclusiva e que os tempos médios relacionados à sua operacionalização são significativamente superiores aos observados para outros benefícios administrados pelo INSS. Ainda, não há tratamento tempestivo, no âmbito do INSS, das demandas de acerto cadastral e de apuração de indicadores de irregularidade de BPC. (Nota à Imprensa - CMAP- p.2)

Tendo em vista tais razões, o CMAP fez algumas recomendações ao INSS. A primeira delas seria uma avaliação do perfil dos requerimentos de BPCs pendentes de análise pela Autarquia; a segunda, estabelecer critérios objetivos visando apresentar estimativas de prazos para análise de tais benefícios. Assim, demandas como acerto cadastral no CadÚnico e identificação de irregularidades nos requerimentos seriam procedimentos a serem adotados para que as estimativas de prazos fossem estabelecidas.

Desse modo, com base no cenário atual de 90 dias como prazo máximo para análise de benefícios, observa-se uma afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana do indivíduo em situação de vulnerabilidade social que requer o BPC/LOAS. Tal constatação dá-se tendo em vista que uma análise posterior a 90 dias traria sérios prejuízos a esse requerente em situação de vulnerabilidade social e econômica.

### **3.4 Estudo de caso de um julgado do TRF-5**

---

<sup>8</sup> Boletim Estatístico da Previdência Social. Maio de 2023, volume 28, número 05. Disponível em: < [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps052023\\_final.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps052023_final.pdf) >. Acesso em: 28 de setembro de 2023.

<sup>9</sup> Nota à imprensa. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP): Benefício de Prestação Continuada (BPC). Disponível em: < <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/nota-imprensa-bpc> > acesso em: 28 de setembro de 2023.

Trata-se de um caso de Mandado de Segurança Cível distribuído sob protocolo de nº 0814258-97.2021.4.05.8300, no dia 13/07/2021, na 10ª Vara Federal da JFPE, envolvendo uma requerente de um BPC/LOAS para pessoa com deficiência a qual não teve seu requerimento decidido no prazo adequado. Diante desse cenário, a Sra. Rozinete Gonzaga de Sena, impetrou Mandado de Segurança contra o Gerente-Executivo da Agência da Previdência Social de Areias, RECIFE-PE, requerendo que a autoridade coatora concluísse a análise do requerimento administrativo.

Foi verificado que na data de 31/03/2021, a impetrante requereu o BPC para pessoa com deficiência – BPC/LOAS-, contudo, até a data do ajuizamento do mandado, não houve qualquer manifestação ou resposta por parte da Autarquia.

O Magistrado de 1º grau, Edvaldo Batista da Silva Júnior, para fundamentar sua decisão, usou de RE 631240/MG, no qual o STF entendeu como tempo adequado o prazo de 90 dias para o INSS dar uma resposta ao requerimento administrativo

Sendo assim, considerando que o requerimento administrativo foi feito em 31/03/2021 e a distribuição do mandado de segurança em 13/07/2021, houve o transcurso do prazo de 90 dias, configurando-se a morosidade por parte da Autarquia. Dessa forma, houve decisão deferindo o benefício da justiça gratuita e a liminar pretendida e determinando a apreciação do requerimento do benefício assistencial da parte impetrante, no prazo de 05 (cinco) dias, sob pena de multa diária fixada no montante de R\$ 500,00 (quinhentos reais), bem como a consequente notificação da autoridade coatora para prestar informações.

Por sua vez, uma vez decorrido o prazo para recursos voluntários, o processo foi remetido ao Egrégio Tribunal Regional Federal da 5.ª Região para o reexame necessário, conforme o art. 14, §1º da Lei 12.016/2009. Dito isto, uma vez concedido o mandado de segurança, essa sentença estaria sujeita necessariamente ao duplo grau de jurisdição, conforme dispositivo mencionado acima, o que culminou na remessa necessária ao TRF-5.

No dia 23 de agosto de 2022 a remessa necessária cível foi levada ao plenário do TRF-5 para julgamento. O Desembargador Federal Rogério de Meneses Fialho Moreira, da 3ª Turma, em seu voto, afirmou de modo contundente que, apesar da mudança do cargo de perito médico federal ao quadro de pessoal do Ministério do Trabalho e Previdência (Lei 14.261/2021), não houve mudança quanto à competência do INSS de examinar os requerimentos de benefícios previdenciários/assistências. Ademais, destacou que não havia qualquer comprovação de que a demora excessiva na apreciação do pedido se deveu à omissão da Subsecretaria de Perícia Médica Federal.

Contudo, fez observação em seu voto quanto ao acordo firmado pelo Ministério Público e

a Defensoria da União nos autos do Recurso Extraordinário nº 1.171.152/SC, Rel. Ministro Alexandre de Moraes, no sentido de que apesar de produzir efeito sobre todo o território nacional, o efeito vinculante só é em relação às ações coletivas, não produzindo efeito vinculante nem coisa julgada em relação a ações individuais.

Quanto a análise do mérito usou do fundamento inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal, segundo o qual "a todos no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação" para reconhecer o acerto do Juízo de origem que conheceu da afronta aos princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração do processo para a análise e julgamento de requerimento administrativo

Ainda no que tange a esses princípios, trouxe para fundamentar sua análise os artigos 48 e 49 da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

Afirmou que o INSS não pode desincumbir-se da responsabilidade/obrigação de respeitar os prazos legais estabelecidos para a prestação de atendimento aos cidadãos, sob pena de afronta ao direito constitucionalmente garantido à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII) e ao princípio da eficiência (art. 37).

Nesse sentido, se a análise do requerimento administrativo se prolongar indevidamente, é legítimo que o Poder Judiciário intervenha para proteger os direitos do solicitante, assegurando que o pedido seja avaliado dentro de um prazo razoável. É importante ressaltar que, caso a demora seja provocada pelo próprio requerente, o prazo será suspenso até que o particular entregue a documentação necessária, conforme estabelecido na sentença.

Ainda destacou que a observância estrita a ordem cronológica dos requerimentos na via administrativa não pode ser usada como justificativa para afronta nos casos concretos aos princípios constitucionais da eficiência, da duração razoável do processo e da dignidade da pessoa humana, especialmente levando-se em conta o caráter alimentar do benefício requestado.

Por fim, deu parcial provimento à remessa necessária e à apelação, apenas para afastar a astreinte fixada em desfavor do INSS. Essa astreinte foi determinada pelo Juiz de primeiro grau que estabeleceu a multa diária no valor de R\$ 500 (quinhentos reais) em caso de não cumprimento da conclusão do processo no prazo estabelecido. Assim, determinou a exclusão da

astreinte usando do fundamento legal do art. 537, parágrafo 1º, do CPC, que assim dispõe:

(...) § 1º O juiz poderá, de ofício ou a requerimento, modificar o valor ou a periodicidade da multa vincenda ou excluí-la, caso verifique que: I - se tornou insuficiente ou excessiva; II - o obrigado demonstrou cumprimento parcial superveniente da obrigação ou justa causa para o descumprimento.

### **3.5 Possíveis caminhos para diminuir a demora na conclusão de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência**

Ao longo deste trabalho de pesquisa foi frisado que existe uma lentidão na análise e conclusão de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência - BPC/LOAS. Nesse sentido, também é salutar que sejam apresentadas algumas propostas de possíveis amenizadores desse problema. Assim, destaca-se o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS)<sup>i</sup>, a automação da análise de benefícios e o aumento do quadro de pessoal de peritos médicos federais.

Quanto ao primeiro dos caminhos listados, trata-se de programa criado por meio da Medida Provisória número 1.181 e regulamentado pela portaria conjunta de número 27 elaborada pelo Ministério da Gestão e da Inovação e o Ministério da Previdência Social (MPS), a qual foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) na data de 21/07/2023. Esse programa foi criado com o fito de reduzir o tempo de análise de processos administrativos de benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Como todo programa, possui objetivos os quais são: cumprir decisões judiciais quanto a benefícios com prazo expirado; efetuar a realização de exames médico-periciais e a análise de documentos de benefícios que venham a superar a capacidade operacional regular de conclusão de requerimentos; ainda mais, também executar exames médicos periciais de servidores públicos federais, em conformidade com o estabelecido nos artigos 83, 202 e 203 da Lei 8.112, o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União.

É importante ressaltar que o PEFPS prioriza os processos administrativos que ultrapassaram o prazo de 45 dias para análise, bem como os processos judiciais cujo prazo expirou, levando em consideração a ordem cronológica dos protocolos de requerimentos dos benefícios. A priorização no programa é determinada com base no tipo de serviço solicitado, seguindo esta sequência: reconhecimento inicial de direitos e avaliações sociais; monitoramento operacional de benefícios; demandas judiciais; recursos e revisões; e, por fim, manutenção de benefícios.

Dessa forma, o programa é aberto a servidores federais do seguro social no INSS ou no MPS, ocupantes de cargos em comissão, funções de confiança e peritos médicos federais.

Aqueles que atingirem as metas receberão o PERF-INSS –Pagamento Extraordinário por Redução da Fila do INSS-- como reconhecimento pela conclusão de processos nas filas extraordinárias de requerimentos, após a conclusão dos processos.

Além do PEFPS, outra medida essencial para agilizar a análise de benefícios do INSS, incluindo o BPC para pessoas com deficiência, é o sistema de reconhecimento automático de benefícios<sup>ii</sup> desenvolvido pela Dataprev, parceira tecnológica do governo federal. Esse sistema processa informações inseridas pelos requerentes em sistemas governamentais como CNIS, CadÚnico e Meu INSS, permitindo a análise automatizada dos pedidos de benefícios.

Conforme informações encontradas no Portal do Ministério da Previdência Social<sup>iii</sup>:

A inovação possibilitou que o INSS registrasse em outubro deste ano o menor estoque de processos de Reconhecimento Inicial de Direitos de Benefícios Previdenciários e Assistenciais dos últimos anos. Apenas no mês de setembro, foram mais de 159 mil decisões realizadas de maneira automática. Desse montante, foram decididos 79 mil benefícios assistenciais e cerca de 80 mil benefícios previdenciários.

O usuário para ter acesso ao sistema automático de reconhecimento de seu direito ao benefício precisa responder a algumas perguntas cujas respostas serão confrontadas com os dados dos sistemas corporativos - bases do governo. Assim, uma vez sendo feito esse confronto de dados e não restando quaisquer divergências, a análise é concluída automaticamente. Caso contrário, o prosseguimento da análise do requerimento é feito por um servidor.

E, por fim, e não menos importante, uma outra medida necessária à melhoria na lentidão da análise de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência é o aumento no quadro de pessoal de peritos médicos federais. Isso porque, conforme dados divulgados esse ano no Portal G1<sup>iv</sup>: “Em agosto, a fila daqueles que aguardam a perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ultrapassou as 637 mil pessoas. Em junho, esse número era de cerca de 596 mil, ou seja, houve um crescimento de 7% nessa fila em dois meses”.

Portanto, a demora na análise de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência, operacionalizados pelo INSS, é real. Todavia, algumas medidas estão sendo tomadas (e outras deveriam ser) para a diminuição dessa problemática, a exemplo do Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS), do sistema de reconhecimento automático de direito ao benefício pleiteado e, por fim, do aumento do quadro de pessoal de médicos peritos.

A presente pesquisa tratou sobre “A responsabilidade civil do INSS e a proteção da dignidade da pessoa humana: uma reflexão da morosidade na conclusão da análise de benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência à luz do julgado do trf-5 no caso Rozinete Gonzaga de Sena”.

## CONCLUSÃO

Logo, o estudo sobre o tema se mostrou útil em razão de sua atualidade, relevância, bem como pela necessidade de investigação quanto a interação entre o sistema previdenciário brasileiro, a proteção dos direitos fundamentais e, sobretudo, a dignidade da pessoa humana e a efetividade de políticas públicas. A relevância social e jurídica se dá pela missão que o Instituto Nacional do Seguro Social - o INSS - possui no contexto da proteção social no Brasil.

Dado isso, quando há demora na análise e consequente conclusão de um benefício de prestação continuada a uma pessoa com deficiência - BPC/LOAS- isso impacta diretamente em sua vida, pois o mantém em estado de vulnerabilidade social. Portanto, a compreensão acerca da responsabilidade civil da Autarquia frente à letargia na análise e conclusão desses benefícios é de suma importância jurídica e social. Ademais, cabe mencionar que essa demora também afeta a qualidade de vida dos beneficiários com deficiência, haja vista que os priva de suas necessidades vitais básicas, configurando a imagem de que o Estado não existe para essas pessoas.

Ao longo da pesquisa, pôde-se elencar as seguintes limitações: encontrar dados seguros acerca de quantos benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência estavam pendentes de análise pela Autarquia; encontrar bibliografia que verse sobre o tema, incluindo-se artigos, dissertações e teses; também houve dificuldade para selecionar o julgado apresentado no estudo de caso.

Apesar disso, foi possível alcançar os seguintes objetivos específicos almejados no início do trabalho, a saber: uma compreensão mais ampla e detalhada sobre a responsabilidade civil do Estado dentro do contexto jurídico brasileiro, incluindo seus conceitos, teorias subjacentes e as situações nas quais essa responsabilidade pode ser afastada; uma compreensão mais clara e aprofundada da dignidade da pessoa humana - vista como um princípio fundamental que deve ser respeitado e assegurado pelo Estado - e de sua relevância no contexto jurídico, especialmente no que diz respeito aos casos de demora na conclusão da análise de benefícios como o BPC para deficientes.

Além disso, destacou o papel do Poder Judiciário na concretização desses direitos e também descreveu as medidas e propostas que estão ou podem ser adotadas para lidar com a demora na conclusão da análise de benefícios de prestação continuada para pessoa com deficiência pela Autarquia.

No que diz respeito ao objetivo geral de analisar a responsabilidade civil do Instituto Nacional do Seguro Social ( INSS) no contexto da concessão de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência considerando a morosidade no processo de análise e

conclusão, foi possível chegar à conclusão de que há responsabilidade civil do INSS nos casos de morosidade na conclusão da análise de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência. haja vista que o Estado Brasileiro adotou em seu Diploma Constitucional de 1988, na forma do artigo 37, § 6º, o modelo de responsabilidade civil objetiva do Estado, aplicando-se a teoria do risco administrativo

Portanto, a hipótese levantada de que há responsabilidade civil do INSS nos casos de morosidade na conclusão da análise de benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência foi confirmada.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANDRADE, André Gustavo Corrêa. **O Princípio Fundamental da Dignidade Humana e sua Concretização Judicial**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003.

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário / Frederico Amado** - 12. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodvm, 2020. 1840 p.

Amanda Lüder. **Número de pessoas que aguardam perícia médica do INSS cresce no Brasil, mesmo com Programa de Enfrentamento à Fila**. G1: Economia. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/09/22/numero-de-pessoas-que-aguardam-pericia-medica-do-inss-cresce-no-brasil-mesmo-com-programa-de-enfrentamento-a-fila.ghtml>>. Acesso em: 28 de setembro de 2023.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **O Direito. Introdução e Teoria Geral**. 2. Ed. Brasileira rev. Atual, e ampl. Rio de Janeiro, Renovar, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo**. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63.

BERNARDO, Aurélio Adelino **Responsabilidade civil do Estado por lesão aos direitos fundamentais/ Aurélio Adelino Bernardo**. – Curitiba, 2014. 187 f.  
**Boletim Estatístico da Previdência Social. Maio de 2023, volume 28, número 05**. Disponível em: <[https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps052023\\_final.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps052023_final.pdf)>. Acesso em: 28 de setembro de 2023.

BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em :28 de setembro de 2023.

BRASIL. **Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de Março de 2022: Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário**. Disponível em: < <https://portal.inss.gov.br/in>>. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9784, de 29 de janeiro de 1999. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)>. Planalto. Acesso em: 28 set. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências**. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm)>. Acesso em: 19 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993: Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Disponível em: <

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>Acesso em: 20 set. 2023.

**BRASIL. Medida provisória nº 1.181, de 18 de julho de 2023: Altera a Lei nº 11.134, de 15 de julho de 2005, a Lei nº 11.361, de 19 de outubro de 2006, a Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, a Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021, institui o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social e dispõe sobre a transformação de cargos efetivos vagos do Poder Executivo federal.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20232026/2023/Mpv/mpv1181.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20232026/2023/Mpv/mpv1181.htm)>Acesso em: 25 set. 2023.

**BRASIL. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009: disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm)>. Acesso em: 25 set. 2023.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes.** Edições 70. 2007  
Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4584335/mod\\_resource/content/1/KANT%2C%20I.%20Fundamenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Metaf%C3%ADsica%20dos%20Costumes%20%28pref%C3%A1cio%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4584335/mod_resource/content/1/KANT%2C%20I.%20Fundamenta%C3%A7%C3%A3o%20da%20Metaf%C3%ADsica%20dos%20Costumes%20%28pref%C3%A1cio%29.pdf)>. Acesso em: 03 de set. De 2023.

LIBRELOTTO, Gicélia. **Dignidade da Pessoa Humana: reflexões jurídicas e filosóficas sobre o conceito.** Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7438#:~:text=As%20reflex%C3%B5es%20jur%C3%ADdicas%20e%20filos%C3%B3ficas,sociedade%20e%20do%20Estado%20Demo%2D>> Porto Alegre, 2017. 107 p. Acesso em: em 20 set. De 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo.** Ed. 32. rev. e atual. - São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira **Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco.** – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MAIA, Mário Sérgio Falcão. **Direitos sociais: em busca de uma justiciabilidade possível.** Direito e Liberdade, Natal, v. 11, n. 2 (5), p. 149-166, 2009. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/43836>>. Acesso em: 01 de set. De 2023.

**MP institui Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social.** Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/governo-federal-regulamenta-programa-de-enfrentamento-a-fila-da-previdencia-social>> Acesso em: 26 de setembro de 2023.

Nota à imprensa. **Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP): Benefício de Prestação Continuada (BPC).** Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/nota-imprensa-bpc>> acesso em: 28 de setembro de 2023

OLHWEILER, Leonel. **Direito Administrativo em Perspectiva. Os termos indeterminados à luz da hermenêutica.** 2000. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988/ Ingo Wolfgang Sarlet**. 4.ed. rev. atual. - Porto Alegre: Livraria do Advogado. Ed., 2006. 158p.

**Serviços e Informações do Brasil. Instituto Nacional do Seguro Social.** Disponível em:< <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/instituto-nacional-do-seguro-social>>. Acesso em: 03 de out.De 2023.

**Reconhecimento automático acelera pedidos de benefícios no INSS.**

<<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias-e-conteudos/2022/novembro/reconhecimento-automatico-acelera-pedidos-de-beneficios-no-inss>>. Acesso em: 27 de setembro de 2023.

Supremo Tribunal Federal. **Plenário confirma homologação de acordo sobre prazos para análise de benefícios do INSS.** Disponível em:<

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460220&ori=1#:~:text=Por%20unanimidade%2C%20o%20Plen%C3%A1rio%20do,benef%C3%ADcios%20administrados%20pela%20autarquia%20e>>. Acesso em: 28 de setembro de 2023

BRASIL.Tribunal Regional Federal da 5ª região. 3ª turma / gab 13 - Des. Rogério Fialho Moreira. apelante: Instituto Nacional do Seguro Social; apelado: Rozinete Gonzaga de Sena. processo 0814258-97.2021.4.05.8300. **apelação/ remessa necessária cível. previdenciário e processo civil. mandado de segurança. requerimento administrativo. análise do pedido. demora injustificada. afronta aos princípios constitucionais. comprovação de cumprimento da obrigação de fazer. afastar astreinte cominada. remessa oficial e apelação do inss parcialmente providas.** Julgado em: 23/08/2022. Disponível em:< <https://pje.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.shtm?signedIdProcessoTrf=14049f38dbb929e36e02ce9983807bb1>>. Acesso em 28 de setembro de 2023.

SINGER, Peter. **Ética Prática**, 1998. Disponível em: <

<file:///C:/Users/Cliente/Downloads/%C3%89tica%20Pr%C3%A1tica%20Peter%20Singer.pdf>>. Acesso em: 03 de set. De 2023.

SCHOPENHAUER, Arthur. **Sobre o Fundamento da Moral**. São Paulo: Martins Fontes, 2001. Disponível em: <<https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=51700>>. Acesso em: 01 de set. De 2023.

STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 135, p. 231-248, maio/ago. 2019.

VALTSMAN, Jeni; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. **Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência: barreiras de acesso e lacunas intersetoriais**. Disponível em: <

<https://www.scielo.br/j/csc/a/QysWmvLv4m7YyhscnxzBKhf/?format=pdf>> Acesso em: 03 de set. De 2023.

---

<sup>i</sup> Governo federal regulamenta Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social. Gov.br. Disponível em: < <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/governo-federal-regulamenta-programa-de-enfrentamento-a-fila-da-previdencia-social>> Acesso em: 20 de set. De 2023.

ii Reconhecimento automático acelera pedidos de benefícios no INSS. Gov.br. Disponível: < <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias-e-conteudos/2022/novembro/reconhecimento-automatico-acelera-pedidos-de-beneficios-no-inss#:~:text=Desde%20que%20foi%20lan%C3%A7ado%20pelo%20Instituto%20Nacional%20do,PCDs%2C%20a%20idosos%20entre%20outros%20servi%C3%A7os%20do%20INSS.>> . Acesso em: 20 de set. De 2023.

iii Reconhecimento automático acelera pedidos de benefícios no INSS. Gov.br. Disponível: < <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias-e-conteudos/2022/novembro/reconhecimento-automatico-acelera-pedidos-de-beneficios-no-inss#:~:text=Desde%20que%20foi%20lan%C3%A7ado%20pelo%20Instituto%20Nacional%20do,PCDs%2C%20a%20idosos%20entre%20outros%20servi%C3%A7os%20do%20INSS.>> . Acesso em: 20 de set. De 2023.

iv Número de pessoas que aguardam perícia médica do INSS cresce no Brasil, mesmo com Programa de Enfrentamento à Fila. G1:Economia. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/09/22/numero-de-pessoas-que-aguardam-pericia-medica-do-inss-cresce-no-brasil-mesmo-com-programa-de-enfrentamento-a-fila.ghtml>>. Acesso em: 20 de set. De 2023.