



Número: **0001187-56.2024.4.05.8106**

Classe: **RECURSO INOMINADO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **2ª Turma Recursal do Ceará**

Órgão julgador: **3ª Relatoria da 2ª Turma Recursal do Ceará**

Última distribuição : **25/10/2024**

Valor da causa: **R\$ 11.600,00**

Processo referência: **0001187-56.2024.4.05.8106**

Assuntos: **Indenização por Dano Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes | Procurador/Terceiro vinculado |
|---|--|
| JOSE LEOPOLDO FEITOSA (RECORRENTE) | MARCELO PINHEIRO NOCRATO (ADVOGADO) |
| União Federal (RECORRIDO) | |
| INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS) (RECORRIDO) | |

| Documentos | | | |
|--------------|--------------------|----------------------|------|
| Id. | Data da Assinatura | Documento | Tipo |
| 23137 201 | 02/02/2026 08:56 | Voto | Voto |

PODER JUDICIÁRIO
Turma Recursal do Ceará
2ª Turma Recursal do Ceará

RECURSO INOMINADO CÍVEL (460) Nº 0001187-56.2024.4.05.8106
RECORRENTE: JOSE LEOPOLDO FEITOSA
ADVOGADO do(a) RECORRENTE: MARCELO PINHEIRO NOCRATO - CE38864-A
RECORRIDO: UNIÃO FEDERAL, INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)

VOTO

Antes de adentrar o mérito da presente demanda, reputo salutar fazer uma breve digressão histórica dos fatos consignados nas peças processuais apresentadas pelas partes, a fim de assentar algumas indispensáveis premissas de desenvolvimento do raciocínio a ser esposado no presente voto.

Trata-se de lide ajuizada em desfavor do INSS e da União por via da qual a parte autora pleiteia o recebimento da benesse denominada Fundo Garantia Safra (Seguro Safra), referente aos anos de 2022, 2023 e 2024 e indenização por danos morais em razão de registro errôneo de informação no SISOBI.

O Fundo Garantia-Safra (GS), instituído pela Lei nº 10.420, de 10 de abril de 2002, é uma ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que tem por objetivo garantir condições mínimas de sobrevivência, por meio do pagamento do Benefício Garantia-Safra, aos agricultores familiares de municípios sistematicamente sujeitos à perda de safra por razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico (art. 1º da Lei n. 10.420, de 2002).

Cabe esclarecer que o Benefício Garantia-Safra ostenta o traço da eventualidade, posto que o recebimento é condicionado ao cumprimento dos requisitos legais e infralegais de regência tais como a Lei n. 10.420, de 2002; o Decreto n. 4.962, de 2004; as Portarias SAF/MDA n. 42, de 2012 e n. 73, de 2018, além das normas e resoluções aprovadas e instituídas pelo Comitê Gestor do Garantia-Safra.

O requisito inicial para a participação dos agricultores familiares ao Fundo Garantia-Safra é a prévia adesão do município e do estado ao Fundo, mediante contribuição financeira (art. 5º da Lei n. 10.420, de 2002).

Ademais, os agricultores devem cumprir os requisitos pessoais estabelecidos aos beneficiários nos arts. 8º e 10 da Lei n. 10.420, de 2002, e no art. 5º, §5º da Portaria SAF/MDA n. 42, de 2012: (1) a adesão ao fundo deve ocorrer antes do início do plantio de culturas de feijão, milho, arroz, mandioca ou algodão; (2) a área cultivada deve ser entre 0,6 a 5 hectares; (3) a renda média bruta familiar mensal nos doze meses que antecederam a inscrição não pode exceder a um e meio salário mínimo (excluídos benefícios previdenciários rurais); (4) os agricultores não podem ser detentores de quaisquer títulos de área superior a quatro módulos fiscais; (5) os agricultores não podem receber o benefício garantia-safra caso participem de programas similares de transferência de renda, que contem com recursos da União, destinados aos agricultores em razão dos eventos de estiagem ou excesso hídrico. Devem também possuir registro ativo junto à Declaração de Aptidão ao Pronaf (Dap) ou ao Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (Caf), enquanto critérios do Pronaf (arts. 1º e 6º do Decreto n. 9.064, de 2017).

Após a fase de inscrição dos agricultores é realizada uma seleção automatizada pela qual os agricultores inscritos de cada município são classificados conforme critérios técnicos de seleção e desempate previamente estabelecidos. Na sequência, a lista de agricultores selecionados, classificados dentro da quantidade de cotas de seu município, é submetida à homologação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (art. 11 do Decreto nº 4.962, de 2004).

Apenas após a homologação da inscrição é viabilizado aos agricultores aderirem ao Fundo Garantia-Safra por meio do pagamento da contribuição individual. Contudo, destaque-se: a adesão não garante o recebimento do Benefício

ra.



Isto porque, o Benefício Garantia-Safra poderá ser pago apenas a agricultores familiares que, tendo aderido ao Fundo Garantia-Safra, vierem a sofrer perda em razão de estiagem ou excesso hídrico, que estiverem em municípios em que seja constada perdas de acordo com os percentuais e índices regulamentares, e que cumpram os requisitos pessoais para recebimento do Benefício (art. 1º, §2º, e art. 8 da Lei nº 10.420, de 2002, c/c art. 11 da Portaria MAD/SAF n. 42, de 2012, com redação dada pelo art. 2º da Portaria MDA/SAF n. 73, de 2018).

Do bloqueio preventivo de beneficiários no Sistema de Gerenciamento Garantia-Safra (SGGS)

No ano de 2012, a Controladoria Geral da União (CGU) em relatório de auditoria de processos de contas, no âmbito da contribuição ao Fundo Garantia-Safra, constatou fragilidades nos critérios de elegibilidade de participantes inscritos no Programa Garantia-Safra, o que inclusive poderia ensejar pagamentos indevidos.

Tais fragilidades foram constatadas a partir do cruzamento do banco de dados de beneficiários inscritos no Programa na safra 2009/2010 com dados de outras bases oficiais tais como RAIS/MTE; SISOBI/MTPS; DETRAN; TSE e Receita Federal. Do cruzamento de dados verificou-se a compatibilidade ou não dos dados com as informações prestadas pelos agricultores inscritos nessa safra por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e com os critérios de participação no Programa Garantia-Safra.

Diante disso, no ano de 2012, a CGU recomendou aos gestores do MDA a adoção de providências, de forma a sanar as inconsistências em que fossem confirmadas as supostas irregularidades, apresentando ainda justificativa e esclarecimentos para os casos em que o beneficiário estivesse inscrito de forma possivelmente irregular, em atenção aos indícios resultantes dos cruzamentos realizados. O órgão de controle recomendou também que os gestores adotassem providências efetivas para o ressarcimento ao erário e a responsabilização de entes que tivessem dado causa a pagamentos indevidos do benefício. (Nota Técnica nº 327/2012/DRDAG/DR/SFC/CGU-PR de 13 de fevereiro de 2012, doc. SEI nº 32991470. Fonte: Processo SEI 55000.001934/2015-45, vl. 2, pg. 23 a 27).

Já no ano de 2014 o Tribunal de Contas da União (TCU), em Auditoria Operacional realizada no Programa de Contribuição do Fundo de Garantia-Safra, reiterou determinação ao MDA no sentido de "proceder a análise dos casos de beneficiários que não se enquadram nos critérios de seleção identificados no cruzamento de dados e efetivar as devidas exclusões, se confirmadas irregularidades." (Acórdão 451/2014 - TCU - Plenário, doc. SEI nº 32991490):

[...] VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de natureza operacional realizada no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o objetivo de avaliar a eficácia da Ação 0359 - Contribuição para o Fundo Garantia Safra do Governo Federal na mitigação de riscos na agricultura.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que:

9.1.1. proceda à análise dos casos de beneficiários que não se enquadram nos critérios de seleção, identificados no cruzamento de dados com os sistemas Renavam, Siape, Sisobi, Rais e SNCR com o Sistema de Gerenciamento do Garantia Safra e, em caso de confirmação das irregularidades, promova a exclusão dos beneficiários e empreenda os esforços necessários para a restituição das indenizações, atualizadas monetariamente, com fundamento no art. 5º, incisos VI, VII e IX, do Decreto 4.962/2004;

9.1.1. proceda à análise dos casos de beneficiários que não se enquadram nos critérios de seleção, identificados no cruzamento de dados com os sistemas Renavam, Siape, Sisobi, Rais e SNCR com o Sistema de Gerenciamento do Garantia Safra e, em caso de confirmação das irregularidades, promova a exclusão dos beneficiários e empreenda os esforços necessários para a restituição das indenizações, atualizadas monetariamente, com fundamento no art. 5º, incisos VI, VII e IX, do Decreto 4.962/2004; [...].

9.1.2. estabeleça rotinas destinadas a melhorar os controles internos do programa, de modo a viabilizar o cumprimento do art. 10 da Lei 10.420/2002, a exemplo do cruzamento automático de dados dos beneficiários com os sistemas Renavam, Siape, Sisobi, Rais e SNCR nos sistemas de controle do Garantia



Safra ou de emissão da Declaração de Aptidão do Pronaf - DAP, entre outros julgados importantes para coibir fraudes e prejuízos, e mecanismos de responsabilização das pessoas que prestarem informações falsas para atender aos requisitos de acesso ao programa.

No sentido de cumprir as determinações de auditoria do TCU nº 9.1.1 e 9.1.2, o MDA vem empregando esforços para o desenvolvimento de um novo sistema informatizado de gestão do Programa Garantia-Safra que, dentre outros, deverá viabilizar o cruzamento automático de dados dos agricultores inscritos/aderidos.

Contudo, até que o MDA alcance sua autonomia no cruzamento de dados, o Ministério tem contado com o apoio do TCU para o levantamento de possíveis indícios de irregularidades associadas à inscrição anual de agricultores no Programa. Assim, com amparo em Acordo de Cooperação Técnica celebrando entre o MDA e o TCU (doc. SEI nº 35308507) que permite o intercâmbio de informações e bases de dados entre as instituições, o TCU tem realizado o cruzamento de dados e encaminhado ao MDA.

Registre-se que no caso de inconsistências detectadas no cruzamento de base de dados acima noticiada, o MDA, em atenção ao direito constitucional da ampla defesa e do contraditório, ao invés de excluir o beneficiário do Programa Garantia-Safra, permite a adesão em safras subsequentes, mas notificando-os quanto aos indícios identificados no momento da inscrição, e bloqueando o benefício de forma cautelar nas safras subsequentes, enquanto o beneficiário não justificasse o indício identificado ou ressarcisse eventual recebimento indevido do Benefício.

Do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) e o Programa Garantia-Safra

Em sua Nota Técnica nº 10/2024/CGGS-MDA/MDA/MAPA, a Coordenação-Geral do Garantia-Safra traz esclarecimentos acerca do Sisobi e da utilização de seus dados na execução do Garantia-Safra. Por oportuno, transcreve-se o seguinte trecho:

[...] 3.15. Conforme consta da Publicação "Sumários Executivos - Auditoria no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi)" do TCU (doc. SEI nº 35308469), publicação que tem por objetivo divulgar os principais resultados das fiscalizações de Tecnologia da Informação realizadas pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefit):

3.16. O Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi) é um sistema de coleta de informações de óbitos, de responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Seu objetivo principal é subsidiar o processo de cancelamento de benefícios em função do falecimento de segurados da Previdência Social. Por meio do sistema, os cartórios enviam informações dos óbitos que registraram durante o mês, as quais são utilizadas pelo INSS para a cessação de benefícios. (Pg. 8 - grifo nosso).

3.17. Ou seja, o Sisobi é alimentado por informações originárias dos cartórios. Portanto, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) não é responsável por registrar quaisquer informações dos agricultores familiares na base de dados do Sisobi.

3.18. No âmbito do PGS os dados do Sisobi têm sido utilizados pelo TCU que, anualmente realiza um cruzamento entre a base de dados dos agricultores inscritos/aderidos a cada safra, e a base de dados de CPF cadastrados como falecidos no Sistema Sisobi. Ao final o TCU encaminha ao MDA a relação de agricultores que constam com registro de falecimento.

3.19. Em seguida, a cada safra o MDA providencia o bloqueio cautelar para que os agricultores não recebam o pagamento do benefício antes de apresentarem suas justificativas para o referido bloqueio.

3.20. Ademais, no ato do desbloqueio os agricultores são orientados a procurar a causa do bloqueio, sendo inclusive orientados a procurar os cartórios em que tenham promovido o registro de óbito de algum parente ou conhecido. Isso porque, como já é de conhecimento do MDA e de outros órgãos públicos, infelizmente alguns cartórios realizaram registros equivocados, cadastrando como falecido o CPF do declarante do óbito ao invés do CPF do verdadeiro falecido.

3.21. Pode-se sustentar a notoriedade desse problema pelo fato de no ano de 2010 o TCU já ter indicado que "outro problema ocorre quando um benefício sobre cancelamentos reiterados, trazendo aborrecimentos para o titular desse benefício, que precisa provar, por diversas vezes, que está vivo", ao analisar o cancelamento de benefícios realizado a partir de falha de cadastro de falecimento, conforme consta na pag.



17 de "Sumários Executivos - Auditoria no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi)" do TCU (doc. SEI nº35308469)

3.22. Assim, defende-se que embora o Sisobi ainda possua falhas e limitações, a sua utilização no controle interno do Programa permite a prevenção de destinação de recursos do Fundo Garantia-Safra a casos em que haja possíveis fraudes na fase de inscrição ou adesão ao Programa. Ademais, reitera-se que é viabilizado aos agricultores, a qualquer momento, comprovar o equívoco do bloqueio, com o consequente pagamento do Benefício aos agricultores que tiverem direito.

In casu, o magistrado sentenciante julgou parcialmente procedente o pedido sob a seguinte fundamentação:

"Aduz o autor, na exordial, que foi surpreendido ao ter negado seu direito ao benefício safra do ano de 2024 em razão de seu suposto óbito.

Em sede de contestação, o INSS assevera que o autor não tentou regularizar a sua situação administrativamente, não havendo qualquer conduta da autarquia previdenciária no sentido da negativa:

"Nesses casos, a cessação do benefício não se dá por um equívoco administrativo do INSS, mas sim em razão da informação prestada pelo SISOBI. Esclarecida a situação, o INSS não se opôs ao restabelecimento do benefício. Não há, pois, conduta ilegal por parte da autarquia". (ID. 44767852).

Ao final, pede pela total improcedência dos pedidos autorais.

A União ofertou a sua contestação (ID. 45223006) e informou que o requerente aderiu ao Garantia-Safra a partir do ano safra de 2013/2014, com o seguinte histórico:

1. Safra 2013/2014 - Foi autorizado o pagamento do Benefício para o agricultor.
1. Safra 2014/2015 - Foi autorizado o pagamento do Benefício para o agricultor.
1. Safra 2015/2016 - Foi autorizado o pagamento do Benefício para o agricultor.
1. Safra 2016/2017 - Não houve perda comprovada no município de Arneiroz/CE, conforme metodologia regulamentada.
1. Safra 2018/2019 - Não houve perda comprovada no município de Arneiroz/CE, conforme metodologia regulamentada.
1. Safra 2019/2020 - Não houve perda comprovada no município de Arneiroz/CE, conforme metodologia regulamentada.
1. Safra 2020/2021 - Foi autorizado o pagamento do Benefício para o agricultor.
1. Safra 2021/2022 - Não houve perda comprovada no município de Arneiroz/CE, conforme metodologia regulamentada.
1. Safra 2022/2023 - Bloqueio cautelar - CPF identificado no Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi)
1. Safra 2023/2024 - Safra em implementação

Ainda na contestação, sustenta a União:

"De acordo com as informações extraídas do sistema de gestão do Garantia-Safra, constata-se que o autor jamais foi impedido de receber o benefício nas safras em que teve direito. Somente no ano safra 2022/2023 é que o **benefício o foi bloqueado cautelarmente em razão das informações consolidadas no Sisobi**".



A Coordenação-Geral do Garantia-Safra informa que, no caso de bloqueio de benefícios em razão da incorreção do registro de óbito, os agricultores atingidos são orientados a procurar o INSS, responsável pela base Sisobi, ou para que procurem eventuais cartórios em que tenham promovido o registro de óbito de algum parente ou conhecido, para que consigam promover a definitiva exclusão do registro de óbito constante em seu nome.

Alega ainda a União que não praticou nenhuma conduta proibida ou contrária à lei. Ao final pugna pela improcedência da presente demanda.

Sendo este o quadro, entendo que a parte autora deve ingressar com pedido administrativo para pleitear o benefício, regularizando a sua situação junto ao Sosobi, que é administrado pelo INSS.

Neste ponto, frise-se que o Plenário do STF, no RE 631.240/MG, decidiu que caso seja ajuizada a ação sem que tenha havido prévio requerimento administrativo e sem que este pedido tenha sido indeferido, deverá o juiz extinguir o processo sem resolução do mérito por ausência de interesse de agir, considerando que havia a possibilidade de o pedido ter sido atendido pelo INSS na via administrativa.

(...)

Compulsando o feito, verifico que o caso dos autos não se enquadra em qualquer das hipóteses de dispensa da exigência.

Destarte, não se vislumbra, no caso sob exame qualquer ato ilícito e, no que concerne ao pedido de dano moral, melhor sorte não assiste à parte requerente. Afastada a ocorrência de ato ilícito e reconhecida a regularidade, não se vislumbra a ocorrência ato ilegal ou abuso de direito capaz de ensejar reparação, tratando-se apenas de mero aborrecimento.

Os requeridos, entretanto, devem providenciar a retirada de registro de óbito em nome do autor dos sistemas para viabilizar futuros pedidos formulados pelo requerente."

Em relação ao primeiro capítulo do recurso, entendo que não merece prosperar o recurso do autor.

Com efeito, de fato, cabe ao autor postular administrativamente o garantia-safra, junto à União, uma vez que afastado o óbice do registro errôneo do óbito, deve ser verificado administrativamente se o autor cumpre os requisitos para concessão do benefício.

É certo que o autor sequer demonstrou que procurou esclarecer administrativamente a sua situação junto ao MDA e corrigir o registro equivocado do óbito junto ao SISOBI e o INSS.

Por sua vez, quanto ao pedido de danos morais, entendo que merece prosperar apenas em parte o recurso do autor.

Em se tratando de responsabilidade civil, para configurar-se o ato ilícito apto a gerar o dever de indenizar, é necessária a comprovação do trinômio: evento danoso, dano efetivo e nexa causal entre o ato/fato e a lesão. Assim, para se configurar a responsabilidade civil objetiva, deve ser observado o art. 37, § 6º da CFB de 1988, que assim dispõe:

Art.37. (...)

Parágrafo 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 e culpa.

Em relação à ré, União, o quadro aqui explicitado demonstra que a União agiu dentro dos ditames legais, já que se utiliza das informações provenientes das bases de dados governamentais, no caso o SISOBI, para realizar a liberação das verbas referentes ao pagamento dos programas de apoio aos trabalhadores rurais.



Dessa forma, como a suspensão do pagamento das verbas questionadas ocorreu em razão de informação oriunda de cadastro administrado por outro órgão, *in casu*, o INSS, a União não pode ser penalizada pelo fato de ter procedido à suspensão do pagamento garantia-safra da parte autora.

Com efeito, o dano deve ser certo e, a relação de causalidade ou relação direta de causa e efeito entre o fato gerador da responsabilidade e o resultado danoso são requisitos indispensáveis. Na hipótese dos autos, há excludente de responsabilidade da União, já que não deu causa ao fato que gerou o evento danoso à parte autora.

Assim, não restando demonstrada a responsabilidade da União, uma vez que houve o rompimento do nexo de causalidade em razão de ação de terceiro (no caso o INSS), pelo que não há que se falar em reparação de danos à promovente em relação a ré União.

Por sua vez, em relação ao INSS, entendo que cabe a condenação em danos morais.

Com efeito, o dano moral é demonstrável pela simples prova da ocorrência do fato lesivo do qual resultou desequilíbrio emocional ou sentimento de pesar íntimo, capaz de gerar alterações psíquicas, afigurando-se impossível a prova direta da dor e aflição, sentimentos intrínsecos à alma humana.

Desta feita, observa-se que as alegações da autora procedem, pois, em princípio, não pode ser responsabilizado por falhas na prestação de serviço cuja ocorrência não deu causa. Ressalte-se que a prova da não-ocorrência da *faute du service* incumbe ao réu.

Ademais, o garantia-safra tem por objetivo garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares de municípios sistematicamente sujeitos à perda de safra por razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico. A negativa de pagamento do por erro do INSS é, sem sombra de dúvidas, causador de angústia, constrangimento, preocupações, configurando, enfim, um significativo abalo moral.

Tal situação, a meu ver, causou evidente abalo na vida pessoal da vítima, equivalente à ofensa a sua honra, intimidade, e vida privada, nos termos da Constituição.

Resta evidenciado, assim, o nexo causal entre o evento danoso e a conduta do réu e, inexistindo quaisquer causas excludentes, tais como culpa exclusiva do autor, caso fortuito ou força maior, atendidos estão os pressupostos necessários para ensejar a responsabilidade civil do promovido.

Evidenciada, pois, a relação de causa e efeito, com repercussão na esfera pessoal e moral da requerente, de forma a atestar a existência do dano moral.

Quanto ao valor da indenização devida, tenho que a reparação pecuniária visa proporcionar uma espécie de compensação que atenua a ofensa causada, porém, o valor a ser pago a título de indenização por dano moral deve ter como ponto norteador o princípio da razoabilidade, significando dizer que o valor fixado deve representar uma compensação à vítima, sem que com isso permita-se enriquecimento ilícito por parte desta, assumindo também um caráter pedagógico, para inibir a reincidência da prática temerária.

Desta feita, analisando as circunstâncias fáticas do caso concreto, entendo como justo, para esta ação, quantificar a indenização por danos morais em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser pago pelo INSS.

Ante o exposto, **DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso, apenas para condenar o INSS no pagamento de danos morais, fixando-o em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Os cálculos seguirão os índices do Manual de Cálculos da Justiça Federal.**

Tem-se por expressamente prequestionadas todas as questões constitucionais suscitadas, uma vez que, para fins de prequestionamento, é desnecessária a indicação expressa de artigos e parágrafos da Constituição Federal, afigurando-se suficiente sejam as regras neles contidas o fundamento do *decisum* ou o objeto da discussão, como no caso em exame (AI 522624 AgR, Relator Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJ 6.10.2006).



Sem condenação em honorários advocatícios.

ts

