



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

REGINA ALICE OLIVEIRA LOPES DE VASCONCELOS

**A ATUAÇÃO DO INSS EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO E OS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

FORTALEZA

2013

REGINA ALICE OLIVEIRA LOPES DE VASCONCELOS

A ATUAÇÃO DO INSS EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO E OS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará – UFC, como
requisito parcial para obtenção do grau de
bacharel em Direito.

Professora Orientadora: Janáina Soares Noletto
Castelo Branco.

FORTALEZA

2013

REGINA ALICE OLIVEIRA LOPES DE VASCONCELOS

A ATUAÇÃO DO INSS EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO E OS PRINCÍPIOS
CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará – UFC, como
requisito parcial para obtenção do grau de
bacharel em Direito.

Aprovada em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Janaína Soares Noletto Castelo Branco (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará

William Paiva Marques Júnior
Universidade Federal do Ceará

Alex Feitosa de Oliveira
Mestrando em Direito

À minha avó, Maristela, por ser exemplo de força e coragem a guiar todos os meus passos.

Aos meus pais, José Ary e Stela Maria, pelo amor e apoio incondicionais que permitiram todas as conquistas em minha vida.

AGRADECIMENTOS

À Professora Janaína Soares Noletto Castelo Branco, por exercer o magistério com a dedicação e a humildade dos grandes mestres.

Ao Defensor Público Federal Eduardo Marcelo de Negreiros Freitas, cujo amor à profissão e presteza constante inspiraram o tema objeto desse trabalho.

Aos Professores William e Alex que prontamente aceitaram compor a banca.

À Isabelle Leitão Rocha e à Mariana Machado da Nóbrega, pela valiosa ajuda e amizades inestimáveis.

Ao Reinaldo Riquet, cujo amor é incentivo constante nas realizações acadêmicas.

“K. sabia que não se ameaçava com uma coerção real, essa ele não temia e aqui muito menos, mas a força do ambiente desencorajador, o hábito das decepções, a força das influências imperceptíveis de cada instante – tudo isso ele de qualquer forma temia, porém com esse perigo era preciso ousar lutar.” (Franz Kafka)

RESUMO

O trabalho em tela tem como objetivo principal discutir a atuação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) na seara administrativa. Segundo pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o INSS é, atualmente, o maior litigante do País, contribuindo, assim, para a morosidade do judiciário brasileiro. Para investigar se o comportamento administrativo da autarquia previdenciária é uma das causas desse grande número de processos judiciais, foi realizado um estudo sobre a classificação do INSS no Direito Administrativo. Conceituaram-se ainda os princípios da Administração Pública presentes no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. A partir da definição dos mandamentos constitucionais, demonstrou-se o que se pode exigir do INSS em seu desempenho frente ao administrado. Mostrou-se, em seguida, uma série de casos concretos coletados durante estágio acadêmico realizado no 4º Ofício Previdenciário da Defensoria Pública da União no Estado do Ceará, no período de 9 de janeiro de 2012 a 17 de novembro de 2012. A partir desses casos, foi feita análise acerca do cumprimento dos princípios constitucionais administrativos por parte do INSS. Inferiu-se que esses princípios eram violados pela autarquia e que essas violações ocasionavam processos judiciais. Depois de apresentar os conceitos de responsabilidade civil do Estado e de dano moral, passou-se a discutir se este era instrumento apto a coibir a má atuação da autarquia previdenciária. Percebeu-se que nossa jurisprudência não costuma aplicar o dano moral em casos de indeferimento errôneo de benefício previdenciário, mas que o dano moral pode ser aplicado perfeitamente a essas situações. Sugeriram-se, por fim, outros meios não judiciais capazes de minimizar a problemática atuação do INSS, concluindo no sentido de que a autarquia deve melhorar seu comportamento em âmbito administrativo de forma urgente.

Palavras-chaves: INSS. Princípios constitucionais da Administração Pública. Responsabilidade civil do Estado. Dano moral.

ABSTRACT

The work on display has as main objective to discuss the role of the National Institute of Social Security (NISS) at the administrative field. According to research conducted by the National Council of Justice (CNJ), the NISS is currently the biggest litigant in the country, thus contributing to the slowness of the Brazilian judiciary. To investigate whether the administrative behavior of this pension autarky is one of the causes of this large number of lawsuits, a study was done on the classification of the NISS in Administrative Law. It was also conceptualized the principles of public administration present in article 37, main clause, of the Federal Constitution of 1988. From the definition of the constitutional commandments, it was shown what we can require from the NISS in terms of its performance against the citizen. It was shown, then, a series of concrete cases collected during the academic internship held on the 4th Social Security Office of the Public Defensory of the Union in the State of Ceará in the period from 09 January 2012 to 17 November 2012. From these cases, an analysis was performed on the administrative enforcement of constitutional principles by the NISS. It was inferred that these principles were violated by the autharky and that these violations sometimes caused lawsuits. After introducing the concepts of liability of the state and moral damage, it was discussed whether this was a suitable instrument to restrain the bad performance of the pension autharky. It was noticed that our jurisprudence does not usually apply moral damages in cases of erroneous denial of a pension benefit, but the moral damage can be perfectly applied to these situations. It was suggested, finally, other non-judicial means able to minimize the problematic role of the NISS, concluding that the autharky should improve its behavior in the administrative field urgently.

Keywords: INSS. Constitutional principles of public administration. State liability. Moral damages.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS) E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS	13
2.1 O INSS e a sua classificação no Direito Administrativo.....	13
2.2 O regime jurídico do INSS.	15
2.3 Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, <i>caput</i> , e os princípios da Administração Pública.....	16
2.3.1 Princípio da legalidade	17.
2.3.2 Princípio da impessoalidade.....	19
2.3.3 Princípio da moralidade.....	20
2.3.4 Princípio da publicidade.....	21
2.3.5 Princípio da eficiência.....	22
3 ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS	25
3.1 Caso 1.....	27
3.2 Caso 2.....	29
3.3 Caso 3.....	32
3.4 Caso 4.....	33
4 A PROBLEMÁTICA DA ATUAÇÃO DO INSS EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO E A PROPOSITURA DE SOLUÇÕES	37
4.1 A aplicação do instituto do dano moral em face da má atuação do INSS	39
4.1.1 Dano moral e responsabilidade extracontratual do Estado.....	39
4.1.2 Análise doutrinária e jurisprudencial quanto à aceitabilidade ou não da aplicação do dano moral.....	41
4.2 Soluções a partir de meios não judiciais.....	45
5 CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS	49
ANEXO	53

1 INTRODUÇÃO

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é a autarquia federal responsável pela administração dos benefícios previdenciários. Tal instituto pode ser caracterizado como de recente criação, pois seu surgimento se deu apenas em 1990, por meio da Lei nº 8029/90, que determinou a fusão do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) com o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS).

Em 2012, foi realizado um levantamento de dados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no qual o INSS figura como o maior litigante na Justiça Federal, sendo responsável por 34% das ações no primeiro grau e 79% das ações nos juizados especiais. Tais dados apenas confirmam o resultado do mesmo levantamento em sua primeira edição, em 2011, na qual o INSS já liderava o *ranking* dos maiores litigantes do país.

A realidade apontada por tal pesquisa foi constatada na prática em estágio acadêmico realizado no 4º Ofício Previdenciário da Defensoria Pública da União no Estado do Ceará (DPU/CE), no período de 09 de janeiro de 2012 a 17 de novembro de 2012. Por ser uma autarquia federal, as ações propostas contra o INSS por aqueles que não têm meios financeiros para contratar um advogado são atribuídas à Defensoria Pública Federal. Assim, o estágio acadêmico no setor previdenciário desse órgão proporcionou intenso contato com a atuação da autarquia em questão, inclusive em âmbito administrativo.

A controvérsia pertinente ao tema sob análise consiste em verificar se as decisões administrativas emitidas pelo INSS se conformam ou não aos princípios consagrados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, uma vez que o INSS se classifica no Direito Administrativo como autarquia e, conseqüentemente, deve seguir o regime jurídico administrativo brasileiro. Questiona-se ainda se o grande número de ações judiciais propostas contra esse órgão está correlacionado a essa atuação.

Dessa forma, tendo em vista a necessidade de coibir as lesões aos direitos dos administrados, a questão do comportamento do INSS em contexto administrativo assume importância ímpar, pois não basta apenas ressarcir os prejuízos causados àqueles que tiveram direitos cerceados, retornando ao *status quo ante* – que, muitas vezes, se mostra improvável – deve-se também tomar uma medida que implique prevenção e que faça que a autarquia previdenciária reflita ao executar suas atividades de forma imperfeita.

Este trabalho tem como objetivo justamente analisar a questão da atuação do INSS em âmbito administrativo, e, para isso, foram utilizados como meios de pesquisa: doutrina, por meio do estudo de uma quantidade significativa de doutrinadores que abordam o tema proposto, principalmente os mais importantes expoentes da temática; artigos científicos, pois a Administração Pública é tema bastante debatido por importantes doutrinadores e juristas do País; jurisprudência, pois o tema é controverso nesse aspecto, e existem alguns acórdãos importantes a serem colacionados; legislações, porque, para se analisar o desempenho da autarquia, é preciso também estudar a base legal para isso no direito brasileiro. O resultado desses estudos encontra-se compilado em três capítulos.

No primeiro capítulo, será feito um estudo doutrinário versando sobre a classificação do INSS no Direito Administrativo pátrio. Apresentar-se-ão as definições de Administração Direta e Indireta, descentralização e autarquia. Em seguida, serão conceituados os princípios constitucionais da Administração Pública consagrados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Compreender de forma exata o que significam esses princípios permitir-se-á ter uma visão mais ampla do que se pode exigir do INSS em seu desempenho na esfera administrativa.

No segundo capítulo, apresentar-se-á uma série de casos concretos selecionados durante estágio acadêmico realizado no 4º Ofício Previdenciário da Defensoria Pública da União no Estado do Ceará (DPU/CE), no período de 09 de janeiro de 2012 a 17 de novembro de 2012. Será feita uma análise da atuação da autarquia em cada um dos casos apresentados, observando-se sempre se o INSS atende aos preceitos constitucionais ou se há desrespeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O último capítulo enfocará a propositura de soluções efetivas para a má atuação do INSS frente aos administrados. Serão estudados a responsabilidade civil do Estado e o dano moral. Será sugerida a utilização do dano moral em sua função preventiva contra a autarquia previdenciária, perpassando por uma análise jurisprudencial brasileira acerca da possibilidade de sua aplicação em casos de erro administrativo em indeferimento de benefício previdenciário. Também será proposta a formação de parcerias entre o INSS e a DPU, como forma de prevenção de litígios desnecessários, além do aprimoramento da Ouvidoria Geral da Previdência Social (OGPS).

Com essa análise, tenta-se demonstrar a importância do tema para a sociedade, tendo

em vista a necessidade de uma atuação eficiente por parte da autarquia previdenciária. Permitir que o INSS aja em desconformidade com os mandamentos constitucionais implica diretamente negar o Estado Democrático de Direito, importante avanço no País cujo conteúdo se torna vazio a partir do desrespeito aos seus preceitos basilares.

2 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS) E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS

Para se estudar o tema “A atuação do INSS em âmbito administrativo e os princípios constitucionais da Administração Pública”, é necessário determinar qual a classificação desse instituto no Direito Administrativo e a qual regime jurídico ele se subordina. Também se faz necessária uma conceituação pormenorizada dos princípios constitucionais administrativos, pois a sua compreensão será fundamental para a percepção de como deve operar o INSS na seara administrativa.

Isso importa, pois somente a percepção exata dos princípios pode delimitar o que, de fato, é possível exigir da entidade administrativa, afinal, como bem observa Hely Lopes Meirelles:

A natureza da administração pública é a de um *múnus* público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação¹.

2.1 O INSS e a sua classificação no Direito Administrativo

As autarquias figuram no Direito Administrativo como pessoas jurídicas de Direito Público, cuja criação e extinção se dá por lei específica. Seu surgimento é vinculado à necessidade de uma entidade da Administração Direta de descentralizar a prestação de serviços ou a concretização de obras ou atividades.

Ivan Kertzman² observa a transição da previdência social, que, em nosso país, se iniciou na esfera privada, passando, gradualmente, ao controle do Estado, por meio de políticas intervencionistas. Tal mudança culminou com a criação do INSS por meio do *caput* do art. 17 da Lei nº 8029/90:

Art. 17. É o Poder Executivo autorizado a instituir o Instituto Nacional do Seguro Social

¹MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 36^a edição, 2010, p. 86.

²KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. Salvador, BA: Editora JusPODVIM, 7^a edição, 2010, p. 40.

- INSS, como autarquia federal, mediante fusão do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social - IAPAS, com o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, observado o disposto nos §§ 2º e 4º do art. 2º desta lei.³

Destaque-se que o IAPAS era o órgão responsável pelo custeio da previdência social, enquanto o INPS era a autarquia cuja atribuição se resumia à administração dos benefícios previdenciários. Atualmente, o artigo 1º do Anexo I do Decreto nº 7556 assim dispõe acerca da natureza, sede e finalidade do INSS:

Art. 1º. O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia federal com sede em Brasília - Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, instituída com fundamento no disposto no art. 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, tem por finalidade promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.⁴

Logo, temos todos os requisitos do conceito de autarquia preenchidos, pois o INSS foi criado pela Lei 8029/90 para reconhecer o direito do administrado de receber benefício previdenciário e assim concedê-lo, sendo a prestação de tal serviço uma clara descentralização da atividade do Ministério da Previdência Social (MPS), pois descentralizar por serviços nada mais é do que criar uma pessoa jurídica, seja ela de direito público ou privado, e lhe conferir não só a execução como a titularidade de um serviço público.

Em classificação que tem como critério o objetivo, Fernanda Marinela classifica o INSS como autarquia previdenciária e afirma que “nessa situação [a descentralização administrativa], o que existe é a criação de entes personalizados, com poder de autoadministração, capacidade de gerir os próprios negócios, mas com subordinação a leis e a regras impostas pelo ente central.”⁵

Assim, conclui-se, de forma lógica, que o INSS se classifica, no Direito Administrativo brasileiro, como autarquia federal, sendo tal ente integrante da Administração Indireta, como preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello, com base no Decreto-lei 200:

Nos termos do Decreto-lei 200, Administração direta é a “que se constitui dos serviços

3BRASIL. **Lei 8.029 de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

4BRASIL. **Decreto 7556 de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

5MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Niterói: Editora Impetus, 5ª edição, 2011, p. 92.

integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios” (art. 4º, I), e Administração Indireta “é a que compreende as seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias, b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) Fundações Públicas” (art. 4º, II).⁶

Acrescente-se que, como toda autarquia, o INSS tem ainda como características a capacidade de autoadministração e a especialização dos fins ou atividades, característica que deu origem ao princípio da especialização e que significa ser o ente arrogado de capacidade específica para a prestação de determinado serviço.

2.2 O regime jurídico do INSS

Como já dito em tópico anterior, as autarquias seguem o regime jurídico de direito público, sendo este um conjunto de normas jurídicas que versam acerca das atividades e das organizações de interesse coletivo, independentemente de serem voltadas de forma direta ou não à concretização dos direitos fundamentais, sendo tal conjunto demarcado sempre pela supremacia do interesse público.

Hauriou apresenta em relação a esse tema uma visão diferenciada, apontando o regime jurídico como uma espécie de poder atuante em uma esfera não contenciosa:

O regime administrativo consiste em um poder político-jurídico, que é o poder executivo e administrativo, que se introduz como intermediário entre a lei e o juiz, a fim de assumir a aplicação das leis em todos os procedimentos que não sejam contenciosos, com a finalidade de facilitar e, se for necessário, impor aos cidadãos a execução das leis por meio de uma regulamentação própria, pela organização dos serviços públicos e por decisões executórias particulares.⁷

A esse regime se encontra subordinada toda a Administração pública, que assim se submete aos princípios elencados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, o qual determina que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”⁸.

Portanto, ao emitir decisões que reconhecem o direito ao benefício e determinam seu

6MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 26ª edição, 2009, p. 152.

7HAURIUO, 1927 *apud* MORAES, 2008, p. 320.

8BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

recebimento, o INSS, como autarquia, pratica ato administrativo, devendo observar a forma e o motivo prescritos em lei, a competência do sujeito, a licitude do objeto e a finalidade do ato em si. Tais atos são sempre presumidos como legais e arrogados de imperatividade e autoexecutoriedade, sendo coercitivos e não necessitando de determinação do Poder Judiciário para que tenham pronta execução. A autarquia poderá ainda revisá-los caso não se conformem à legalidade ou, sob o manto do princípio da autotutela, revogá-los, quando concluir por sua inconveniência⁹.

Esclarece Odete Medauar que o ato administrativo pode ser visto como “um dos modos de expressão das decisões tomadas por órgãos e autoridades da Administração Pública, que produz efeitos jurídicos, em especial no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações”¹⁰. Consequentemente, tal ato administrativo não poderá fugir aos princípios administrativos constitucionais.

2.3 Artigo 37 da Constituição Federal de 1988, *caput*, e os princípios da Administração Pública

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, passou-se a um novo contexto jurídico de onde emergem novos princípios para guiar a atuação da Administração Pública e tutelar direitos e interesses do cidadão que utiliza os seus serviços.

A Constituição Federal de 1988 entrou para a história brasileira como uma das mais inovadoras. Dentre as inovações, aponta-se o Título III, que versa acerca da Administração Pública, destacando-se nele o *caput* do artigo 37, o qual determina que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e

9BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula n° 473. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Súmulas. Disponível em <

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

10MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 3ª edição, 1999, p. 152.

eficiência [...]”¹¹.

Para conceber a magnitude de tal inovação, cumpre primeiro conceituar, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, o termo princípio:

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico. Eis porque violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.¹²

Como o sistema jurídico de nosso país é moldado em consonância com a estrutura do Estado de Democrático de Direito, a função administrativa se alicerça nos *sus*o expostos princípios, cuja violação é algo nefasto ao sistema como um todo, não devendo sua transgressão ser tolerada. Passa-se, então, a conceituar cada princípio de forma pormenorizada, haja vista a importância do entendimento do alcance de seu significado como forma de delimitação do que se pode exigir da Administração pública, mais especificamente, do INSS, em sua atuação.

2.3.1 Princípio da legalidade

Mello¹³ alude ao Estado de Direito como aquele que apresenta as características básicas de: submissão ao império da lei (sendo esta considerada de forma simplista como ato emanado formalmente do Poder Legislativo), divisão de poderes de forma independente e harmônica, bem como enunciação e garantia dos direitos individuais.

Observa-se que o surgimento do princípio da legalidade é diretamente decorrente da criação do Estado de Direito, pois tal princípio determina a submissão do Estado à lei, pois permite que Administração Pública faça somente o que a lei lhe autoriza.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, proclamou o País como um Estado

11BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

12MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 26ª edição, 2009, p. 53.

13MELLO, *op. cit.*, p. 112-113.

Democrático de Direito. José Afonso da Silva¹⁴ aponta a excepcional importância de tal artigo, pois institui o Estado Democrático de Direito em vez de mantê-lo como uma mera promessa. Assim, temos um Estado fortemente ligado ao exercício da soberania popular e à busca da efetivação dos direitos fundamentais, além do reconhecimento definitivo da força normativa da Constituição e sua aplicação direta. Tem-se ainda a real incorporação do escopo de transformação do *status quo*, considerado como elemento revolucionário de tal Estado.

Nesse contexto, o princípio da legalidade ganha maior amplitude do que mero instrumento utilizado pela burguesia liberal contra o Estado para garantir direitos individuais, em que estava, por muitas vezes, limitado ao plano da literalidade, passando, dessa forma, a ser aplicado, conforme explana Moraes¹⁵, de forma mais rigorosa à Administração Pública, a qual não manifestará vontade subjetiva, somente podendo fazer o que a lei e as demais espécies normativas expressamente autorizarem. Moraes arremata seu raciocínio concluindo que:

Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica.¹⁶

Conforme Figueiredo¹⁷, no Estado Democrático de Direito, o princípio da legalidade se desdobra em outros princípios, como o da razoabilidade, que só permite a utilização do plexo de poderes da Administração de forma racional, sem exagero ou insensatez, sendo a irrazoabilidade considerada incompatível com a legalidade.

Outro seria o princípio da proporcionalidade, que demanda adequação entre os atos que a Administração pratica e o fim que com eles se pretende obter. Dessa forma, a Administração é impedida de restringir o patrimônio jurídico do particular de forma desproporcional, ou seja, ultrapassando os limites necessários à execução da lei.

Por fim, temos o princípio da motivação dos atos e o da responsabilidade civil do Estado, sendo aquele a forma de se averiguar a existência de proporcionalidade no ato administrativo, pois tal averiguação só pode ser feita com a comparação entre motivo e

14SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 33ª edição, 2010, p. 119.

15MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 23ª edição, 2008, p. 320.

16*Id.*, *ibid.*, *loc. cit.*

17FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.); BUENO, Vera Scarpinella; FRANÇA, Vladimir da Rocha; Mello, Rafael Munhoz et al. **Devido Processo Legal na Administração Pública**. Col. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Max Limonade, 2001.

finalidade, enquanto este impõe responsabilidade ao Estado por seus atos quando deles resultarem danos.

Assim, o princípio da legalidade ganha novos contornos ao ser empregado no Estado de Direito Democrático, expandindo sua abrangência além da exigência da mera conformidade com a literalidade de dispositivo legal, passando a exigir conformidade com o ordenamento como um todo. É isso que ensina Hely Lopes Meirelles ao afirmar que:

Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais.¹⁸

2.3.2 Princípio da impessoalidade

A Constituição Federal de 1988 trouxe o primeiro dispositivo legal a utilizar o vocábulo impessoalidade para denominar esse princípio, sendo utilizado anteriormente pela doutrina a expressão finalidade.

Di Pietro¹⁹ aponta dois sentidos possíveis para esse princípio. No primeiro, que comportaria a nomenclatura outrora utilizada, exigir impessoalidade da Administração seria exigir a observância da finalidade pública, ou seja, seria demandar sempre a satisfação do interesse público, que é a finalidade geral de todas as leis. No segundo, significaria que somente à entidade da Administração pública são imputados os atos e os provimentos realizados pelo funcionário, que seria apenas veículo de manifestação da vontade estatal. Assim, a vontade do agente se confunde com a da entidade, sendo a teoria da imputação decorrência desse princípio.

Mello associa tal princípio ao princípio da isonomia, afirmando que “nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis.[...] Além disso, como ‘todos são iguais perante a lei’ (art. 5º, *caput*), a *fortiori* teriam de sê-lo perante a Administração.” Tal conceito é partilhado por Odete Medauar²⁰, para quem, em situações que envolvam interesses difusos e coletivos, o princípio da impessoalidade implicaria uma

18MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 36ª edição, 2010, p. 90.

19DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 23ª edição, 2012, p. 67.

20MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 3ª edição, 1999, p. 152.

ponderação feita pela Administração que equilibrasse todos os interesses envolvidos e livrasse suas decisões de preconceitos ou radicalismos.

Por fim, Meirelles aponta ainda outro significado ao asseverar que “esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas”²¹.

Logo, o princípio da impessoalidade encontra, em nossa doutrina, interpretação sob cinco diferentes enfoques, todos eles primando pela predominância da função da administração na utilização dos poderes a ela atribuídos e evitando a mácula dos atos administrativos pela presença indevida de razões pessoais.

2.3.3 Princípio da moralidade

Com a instituição do Estado Democrático de Direito, o princípio da legalidade passou a exigir uma complementação, haja vista a insuficiência do mero cumprimento da estrita legalidade para que se atinjam os preceitos pregados por tal Estado. Assim, surge o princípio da moralidade, como forma de agregar valores necessários à conduta do administrador público, pois, como bem expressa o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Marco Aurélio, “o agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César.”²²

Para melhor caracterização do retrocitado princípio, Marinela faz importante distinção entre a moralidade administrativa e a moralidade comum ao explicitar que:

Enquanto a última preocupa-se com a distinção entre o bem e o mal, a primeira é composta não só por correção de atitudes, mas também por regras de boa administração, pela ideia da função administrativa, interesse do povo, de bem comum. Moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador.²³

Ressalte-se que, dentro do conceito de moralidade administrativa, há o de probidade,

21MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 36ª edição, 2010, p. 93.

22SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 160.381** SP 1994/1753-3, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 29/03/1994, 2 T - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 12/08/1994. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213403>>. Acessado em 10 de janeiro de 2013.

23MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Niterói: Editora Impetus, 5ª edição, 2011, p. 39.

sendo esta, conforme entendimento de Medauar²⁴, um dever do agente público de agir com honradez, integridade de caráter e retidão, sendo seu desrespeito caracterizador de improbidade, que, segundo Silva²⁵, é uma espécie de imoralidade administrativa qualificada na qual houve dano ao erário e vantagem ao ímprobo ou a outrem.

Para se identificar violação a esse princípio, que deve ser obedecido pela Administração e por particular que com ela se relacione, Di Pietro apresenta a seguinte fórmula:

Sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.²⁶

Todavia, Augustin Gordillo²⁷ expande o conceito do princípio da moralidade ao discorrer sobre a existência do chamado duplo *standard* moral, que, segundo ele, existe tanto na vida privada quanto na pública e que se aplica a todos aqueles que exercem uma atividade sem nenhuma dedicação, vocação ou responsabilidade, caracterizando a mais completa ausência do espírito de servir à comunidade.

Di Pietro²⁸ chama essa dupla moral de moral paralela e conclui que sua existência é, atualmente, um dos maiores problemas da Administração, pois permite que se permaneçam, sem qualquer tipo de sanção, atos que, mesmo ditos como legais, pulverizam o senso comum de honestidade e justiça.

2.3.4 Princípio da publicidade

O Decreto 84.555²⁹ impõe a publicação dos atos administrativos. Tal imposição é decorrência direta do princípio da publicidade, pois se trata de ferramenta essencial na garantia de transparência no manejo da coisa pública, conforme leciona Mello:

24MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 3ª edição, 1999, p. 142.

25SILVA, *op. cit.*, p. 669.

26DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 23ª edição, 2012, p. 78.

27GORDILLO, 1982, *apud id. Ibid.*, p. 78-79.

28*Id., ibid., loc. cit.*

29BRASIL. **Decreto n. 84.555, de 12 de março de 1980**. Dispõe sobre a publicação dos atos oficiais, regula as normas de editoração do Diário Oficial e dá outras providências. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=84555&tipo_norma=DEC&data=19800312&link=s>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Esse princípio tem maior amplitude do que indica Moraes ao afirmar que “a publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, produção de seus efeitos[...]”³⁰, pois tal princípio, segundo Meirelles, “[...] abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes[...]”³¹.

É sabido que o princípio da publicidade comporta exceção, mas, como esclarece Mello³², o sigilo só será admitido quando for “imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado”, de acordo com o art. 5º, XXXIII, da Constituição³³.

Assim, raríssimas são as hipóteses nas quais o princípio da publicidade deverá ser excepcionado, tendo este princípio aplicação ainda mais ampla no processo administrativo do que no judicial, pois “neste, em regra, apenas as partes e seus defensores podem exercer o direito; naquele, qualquer pessoa é titular desse direito, desde que tenha algum interesse atingido por ato constante do processo ou que atue na defesa do interesse coletivo ou geral[...]”³⁴.

2.3.5 Princípio da eficiência

Apesar da textualização constitucional desse princípio só vir a ocorrer com a chamada Reforma Administrativa, efetivada pela Emenda Constitucional nº 19 de 05/06/98, a

30MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 23ª edição, 2008, p. 323.

31MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 36ª edição, 2010, p. 97.

32MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 26ª edição, 2009, p. 115.

33BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

34DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 23ª edição, 2012, p. 627.

eficiência sempre foi princípio implícito em nosso ordenamento, pois, de acordo com Marinela, “trata-se de uma condição indispensável para a efetiva proteção do interesse público”³⁵. Assim, o exercício da atividade administrativa deverá ocorrer sempre “com presteza, perfeição e rendimento funcional”³⁶.

A análise do princípio da eficiência pode se dar por dois ângulos, sendo relativos “ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo[...]”³⁷. Logo, observa-se que parte da doutrina brasileira entende o princípio da eficiência sob o enfoque da busca do aprimoramento dos resultados gerados pela atuação da Administração pública.

Todavia, Savaris³⁸ possui opinião divergente, apresentando, para explicar o seu posicionamento, o contexto político-social no qual foi realizada a Reforma Administrativa, marcado predominantemente pelo neoliberalismo, pelo ajuste fiscal, pela privatização e pela abertura comercial.

A consequência disso foi o agregamento de um perfil gerencial à Administração Pública e a inserção de um controle por resultados nos processos administrativos, exigindo-se sempre agilidade e baixo custo.

Assim, expõe uma crítica à concepção da eficiência como princípio que direciona a atuação estatal a buscar, de forma incessante, por resultados (produtividade por intermédio da racionalização dos serviços públicos) em detrimento do merecimento ou da necessidade dos indivíduos, em especial no tocante ao seguro social, pois a eficiência vista apenas pelo prisma econômico, ao ser aplicada à Previdência Social, “significa obsessão por redução de custos, com desajustes sociais e graves consequências humanas.”³⁹

Moraes, ao considerar a multiplicidade de facetas do princípio da eficiência e se referir à rentabilidade social como escopo da atuação administrativa, apresenta um conceito do *suso* exposto princípio mais condizente com nosso Estado Democrático de Direito, senão vejamos:

35MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Niterói: Editora Impetus, 5ª edição, 2011, p. 43.

36MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 36ª edição, 2010, p. 98.

37DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 23ª edição, 2012, p. 83.

38SAVARIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. Curitiba: Juruá Editora, 2ª edição (ano 2009), 1ª reimpr., 2010, *passim*.

39 *Id.*, *ibid.*, p. 103.

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social⁴⁰.

Assim, após explanação acerca da posição do INSS dentro do Direito Administrativo pátrio e conceituação dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública brasileira como um todo, passemos à análise de casos concretos que refletem, de forma exemplificativa, como atua a autarquia previdenciária federal em âmbito administrativo, ponderando sempre acerca do cumprimento ou não dos princípios retroelencados.

40MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 23ª edição, 2008, p. 326.

3 ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS

Considerando-se toda a explanação do capítulo anterior, por meio da qual se buscou esclarecer a classificação do INSS como autarquia previdenciária federal e conceituar os princípios administrativos contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, é interessante analisar a aplicação dos princípios estudados em casos concretos, que ocorreram na cidade de Fortaleza/CE e foram coletados durante estágio acadêmico realizado no 4º Ofício Previdenciário da Defensoria Pública da União no Estado do Ceará, durante o período de 9 de janeiro de 2012 a 17 de novembro de 2012.

Esclarece-se que a Defensoria Pública é órgão cuja finalidade específica é prestar assistência jurídica aos necessitados, prevista pela primeira vez na Constituição Federal de 1988, em seu art. 134, *caput*, que “a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.”⁴¹

Em voto proferido na ADI 2.903, o Min. Celso de Mello esclareceu o porquê de a Defensoria Pública se caracterizar como essencial à função jurisdicional do Estado:

A Defensoria Pública, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconseqüente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas - carentes e desassistidas -, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado. - De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apóiam - além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares - também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República.⁴²

41BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

42BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2903/PB, Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 01/12/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19-09-2008. DJe-177. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14735256/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2903-pb-stf>>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

A organização da Defensoria Pública, em observância à exigência contida no art. 134, § 1º da Constituição Federal, se deu por meio da Lei Complementar 80/94, que delimita, em seu artigo 14, o âmbito de atuação da DPU “[...]às Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, Tribunais Superiores e instâncias administrativas da União”⁴³.

Significa dizer que a Defensoria Pública da União irá assistir aos necessitados quando suas ações versarem sobre matéria de competência das Justiças citadas no art. 14, ficando o restante das matérias como atribuição da Defensoria Pública Estadual.

Como o INSS é uma autarquia federal, suas ações tramitam, com raras exceções, na Justiça Federal, conforme determina o art. 109 da CF/88:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;⁴⁴ (grifo nosso)

Portanto, é atribuição da DPU representar judicialmente os necessitados contra a autarquia previdenciária, além de atuar também na esfera administrativa. Haja vista o grande volume de atendimentos prestados pela DPU, surgiu a necessidade de um sistema que os organizasse melhor. Em resposta a essa carência, em fevereiro de 2006, foi instalado o Sistema de Gerenciamento de Processos de Assistência Jurídica (ePAJ)⁴⁵, novo sistema de controle interno da DPU, conceituado pelo prêmio INNOVARE como:

Sistema de âmbito nacional, que realiza o atendimento inicial e de retorno dos assistidos, por meio de preenchimento de formulários eletrônicos e padronizados, bem como armazena todas as informações do procedimento de assistência jurídica, possibilitando a geração de estatísticas seguras e a rápida consulta da vida do assistido na Defensoria. Também se controla os prazos e audiências.⁴⁶

43 BRASIL. **Lei Complementar 80 de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências.. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm>. Acessado em 10 de janeiro de 2013.

44BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

45DEFENSORIA Pública é novamente elogiada no STF. DPU-SC, Florianópolis,04 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/radar/2011/05/18>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

46PRÊMIO INNOVARE, III Edição, 2006, Brasília. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/e-paj-processo-eletronico-de-assistencia-juridica-1062/>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

Por meio desse sistema, tem-se acesso ao registro completo dos casos atendidos pela Defensoria, sendo chamado de atendimento inicial aquele prestado pela primeira vez em que o assistido reporta seu caso à DPU, e sendo nomeado como atendimento de retorno todas as vezes seguintes nas quais o assistido retorna à Defensoria para tratar sobre a mesma ocorrência. Assim, é esse o sistema utilizado para a coletânea dos casos que serão a seguir analisados, esclarecendo-se que, em todos eles, seja em atendimentos de retorno ou feitura de peças jurídicas, contou-se com a participação da autora do presente trabalho.

Ressalta-se ainda que, por ser o ordenamento jurídico uno, o desrespeito a um princípio acaba por acarretar a violação dos demais, pois os princípios que regem nosso sistema jurídico são fortemente interligados.

3.1 Caso 1

No primeiro caso apresentado, tem-se o Processo Eletrônico de Assistência Jurídica (PAJ) n.º 2012/035-1257, no qual o assistido, portador de sérias doenças cardíacas constantes na Classificação Internacional de Doenças (CID-10) como miocardiopatia isquêmica (I-25.5) e insuficiência cardíaca (I-50), requer o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC-LOAS) para deficientes. Para a concessão desse benefício, o INSS realiza perícia médica com o intuito de averiguar a real existência de deficiência e pede ainda o preenchimento de uma “declaração sobre a composição do grupo e renda familiar do idoso e da pessoa com deficiência”.

Assim, de acordo com o atendimento de retorno registrado no dia 17 de agosto de 2012, o assistido, nessa mesma data, se dirigiu à Agência da Previdência Social (APS) no Bairro da Parangaba para realizar perícia médica previamente marcada. Ao chegar à referida APS, foi solicitado ao assistido que preenchesse também a declaração sobre a composição do grupo e a renda familiar do idoso e da pessoa com deficiência, consistente em um formulário simples de duas folhas (ANEXO).

Ocorre que, segundo conceito emitido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴⁷, o assistido ostenta a condição de analfabeto, estando apto a escrever apenas

47INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores sociais mínimos. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>>. Acesso

o próprio nome. Ao informar sua condição e conseqüente impossibilidade de preenchimento do formulário, o assistido pediu auxílio ao funcionário do INSS. O agente negou qualquer assistência, a despeito do assistido ter todos os documentos necessários em mãos, e informou que o solicitante deveria se dirigir à Defensoria Pública da União para que lá preenchessem a declaração. O assistido, sem outra opção, dirigiu-se, por meio de transporte coletivo, à DPU, localizada na Rua Costa Barros, n.º 1227, no Centro de Fortaleza, onde foi atendido pela autora do presente trabalho e teve seu formulário preenchido em menos de 10 (dez) minutos.

Na situação narrada, vê-se, claramente, a violação do princípio da impessoalidade em sua acepção isonômica, pois o assistido possuía limitação que o caracterizava como diferente dos demais, necessitando de atendimento diferenciado que possibilitasse o preenchimento do formulário solicitado. Se todos são iguais perante a lei, também o são perante a Administração. A Constituição Federal de 1988 adota o princípio da igualdade em sua forma material, assim definido por Rui Barbosa:

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.⁴⁸

Portanto, ainda que seja procedimento comum do INSS outorgar o preenchimento de formulários aos próprios administrados, deveria ter sido levada em consideração a condição de analfabeto do assistido, o que daria mote a um tratamento distinto, devendo o funcionário tê-lo ajudado a preencher um simples formulário, em vez de tratar desiguais com igualdade.

Destaca-se ainda violação ao princípio da moralidade, pois, conforme já dito em capítulo anterior, este demanda do agente da Administração atuação guiada pela vocação e responsabilidade, em consonância com a moral e os bons costumes. Não auxiliar um administrado doente e analfabeto no preenchimento de um simples formulário composto por apenas duas folhas e, como solução, orientá-lo a percorrer grande distância geográfica quando o

em: 10 de janeiro de 2013. “Analfabeta - pessoa que não sabe ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhece.”

48Barbosa, Rui. Oração aos moços / Rui Barbosa; edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. – 5. ed. – Rio de Janeiro : Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997, p. 26. Disponível em <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/FCRB_RuiBarbosa_Oracao_aos_mocos.pdf>.

Acesso em: 10 de janeiro de 2013

assistido sequer possuía meios financeiros para tanto (os estagiários de plantão da DPU/CE no atendimento deste dia custearam sua passagem no transporte coletivo para que voltasse à APS e não perdesse sua perícia), desrespeita a moral e os bons costumes, além de caracterizar a total ausência da vontade de servir à comunidade.

O PAJ 2012/035-1257 originou o processo judicial nº 0523484-38.2012.4.05.8100 corrente na 21ª Vara da Seção Judiciária do Estado do Ceará. Em janeiro de 2013, tal processo ainda não havia sido julgado.

3.2 Caso 2

O segundo caso apresentado tem como embasamento o PAJ 2009/035-01591, no qual a assistida manteve união estável por 10 (dez) anos com um segurado do INSS. A família da assistida era composta ainda por três filhos advindos dessa união. A referida convivência perdurou até a data de falecimento do segurado, ocorrido em 2 de abril de 2000.

Após o óbito, foi realizado, por meio de advogado particular, requerimento ao INSS para concessão da pensão por morte. A assistida desconhecia se o advogado a incluía em tal requerimento, mas o fato é que o benefício foi apenas concedido aos filhos menores. Por não ter informação precisa sobre os seus direitos e estar extremamente fragilizada à época, a administrada não contestou.

Em 24 de março de 2010, a assistida solicitou também para si o benefício de pensão por morte. Contudo, apesar de ter apresentado sentença judicial declaratória de união estável, seu pedido foi indeferido sob a absurda alegativa de que não comprovara sua qualidade de dependente.

Esclarece-se que, para a concessão do benefício de pensão por morte, são exigidos os seguintes requisitos: a qualidade de segurado do *de cujus* à época do óbito, a comprovação da qualidade de dependente do requerente e, dependendo da classe do solicitante, a comprovação da dependência econômica.

A convivente enquadra-se como dependente, na condição de beneficiária da primeira classe, não havendo necessidade de provar a dependência econômica, mas apenas a relação de união estável. Corroborando com o afirmado:

dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (grifo nosso)

(...)

§ 4º A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada.⁴⁹

Ressalte-se que a assistida e o seu companheiro eram pessoas simples e de poucos recursos que partiram para o Estado de São Paulo em busca de uma vida mais digna. Durante o tempo em que lá residiram (de 1991 a janeiro de 1994), só tiveram condições de constituir moradia em terrenos de ocupação, locais onde não existiam os serviços mais básicos, quais sejam os de água, luz e saneamento.

Assim, por mais que fossem “donos” do cômodo no qual residiam, não há documentação que comprove tal fato, pois o imóvel localizava-se em terreno invadido, cuja legalização ocorreu quando a assistida lá já não mais residia.

Em 1994, a família decidiu retornar para o Ceará, pois a promovente estava grávida do segundo filho do *de cujus* e temia ter um parto longe de sua família. Passaram a viver em um sítio de propriedade do avô da autora, na cidade de Cascavel. Em seguida, compraram uma casa, mas o contrato de compra e venda era verbal. Novamente, não havia comprovante de pagamento de água, porque se tratava igualmente de poço artesanal, e a energia era compartilhada da casa de uma vizinha, a quem a assistida ajudava a pagar a despesa.

Após o nascimento do terceiro filho, em meados de 1996, a família decidiu voltar para São Paulo, onde residiu por algum tempo com a irmã do segurado, se estabelecendo, em seguida, em outro terreno invadido. Tal situação perdurou até o assassinato do seu companheiro, acontecimento trágico que abalou profundamente a assistida, não tendo a mesma condição psicológica para gerir o velório, ir à delegacia ou ao Instituto Médico Legal (IML), ocupando-se apenas em prestar assistência aos seus filhos, todos menores de idade, enquanto sua cunhada tomava as medidas necessárias.

Assim sendo, pelas próprias circunstâncias, a assistida não possuía documentos que comprovassem o mesmo domicílio. Entretanto, foi proposta ação para reconhecimento de união estável na 1ª Vara da Comarca de Cascavel, processo n.º 2005.0027.6823-4(5286), e, após a ouvida de testemunhas e análise de outras provas, foi reconhecida a união estável entre a assistida

49BRASIL. **Lei 8213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

e o *de cuius*.

Entretanto, em decisão proferida pela Terceira Câmara de Julgamento, o INSS não reconheceu a qualidade de dependente da requerente, alegando que não haviam sido apresentados todos os documentos aptos a comprovar a dependência, tendo sido entregue apenas a certidão de nascimento dos filhos havidos em comum. Em relação à sentença judicial que reconhecia a união estável, a autarquia, sem o mínimo embasamento legal e em clara afronta ao sistema jurisdicional brasileiro, desconsiderou-a, alegando que a decisão fora proferida por juízo de localidade diferente do acontecimento do óbito e em data posterior ao falecimento.

Observadas as provas documentais da relação de união estável entre o falecido e a assistida, incluída nestas a sentença declaratória de união estável, que atesta que a assistida e o segurado falecido mantiveram união estável por 10 (dez) anos, perdurando a convivência até a data do óbito deste, facilmente se conclui pela qualidade de dependente da administrada à época do requerimento administrativo

Assim, clarividente é a transgressão ao princípio da legalidade, sendo inconcebível a afronta à decisão proferida por juízo competente de acordo com ordenamento pátrio. Isso porque não pode o INSS se utilizar de requisitos não previstos em lei e de competência que não lhe pertence para, simplesmente, em um arroubo de ilegalidade, desconsiderar sentença declaratória, conforme afirma Arenhart:

Costuma-se aludir à chamada eficácia *erga omnes* da sentença constitutiva, para designar o fato de que as alterações produzidas na realidade jurídica por esta modalidade de provimento judicial são sentidas por todos, independentemente do fato de estarem ou não posicionados como parte no processo do qual a decisão se origina.[...] considerando que os agentes públicos estão presos ao princípio da estrita legalidade – e tomando-se como premissa a presunção de legalidade dos atos estatais, aí incluídos os atos do Judiciário – é de se concluir que, ao menos em princípio, devem os órgãos públicos dar imediata efetivação à determinação judicial, ainda que o Estado (ou o ente paraestatal) não seja parte na demanda judicial de onde o comando provém.⁵⁰

Também se mostra translúcida a violação do princípio da eficiência, pois o indeferimento administrativo além de indevido cerceou o direito da assistida por mais de dois anos.

50ARENHART, Sérgio Cruz. A efetivação de provimentos judiciais e a participação de terceiros. **Revista do Instituto dos Advogados do Paraná**, Curitiba, n. 34, p. 209-240, dez. 2006. Disponível em <http://www.academia.edu/214099/A_EFETIVACAO_DE_PROVIMENTOS_JUDICIAIS_E_A_PARTICIPACAO_DE_TERCEIROS>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

O PAJ 2009/035-01591 deu ensejo ao processo judicial n.º 0521316-63.2012.4.05.8100T, cujo desenlace se deu por acordo, em 11 de dezembro de 2012. Somente nas vias judiciais, o INSS reconheceu seu dever em inscrever a assistida como dependente do segurado falecido, destinando-lhe sua devida cota no benefício de pensão por morte.

3.3 Caso 3

O terceiro caso apresentado advém do PAJ 2012/035-00273, no qual o assistido, diagnosticado com Esquizofrenia Não Especificada (CID10 F 20.9), é interdito judicialmente e internado no Manicômio Judicial em razão de ter agredido e matado seu genitor, em março de 2007, estando há mais de 3 (três) anos em tratamento psiquiátrico em decorrência de sentença condenatória proferida na Justiça Estadual.

Devido a sua situação, o assistido recebia o benefício de auxílio-doença, contudo, haja vista a impossibilidade de cura da sua enfermidade, sua genitora, que lhe representa judicialmente, pleiteou a conversão do seu benefício em aposentadoria por invalidez em 20 de julho de 2009. Em 27 de janeiro de 2012, por não ter recebido sequer a carta de indeferimento, a genitora buscou o auxílio da DPU/CE.

A Defensoria, atuando na esfera administrativa, expediu o ofício n.º 379/2012, protocolado em 10 de fevereiro de 2012, solicitando informações acerca do deferimento ou não do pedido de conversão do auxílio-doença em aposentadoria por invalidez. Todavia, a autarquia previdenciária não emitiu nenhuma resposta.

Para a obtenção de manifestação do INSS, foi necessária a emissão de outros dois ofícios, quais sejam o ofício n.º 1063/2012, protocolado em 11 de abril de 2012, e o ofício n.º 1189/2012, protocolado em 20 de abril de 2012.

O INSS emitiu resposta a respeito do referido pleito administrativo apenas em 14 de maio de 2012. Ainda que a autarquia tenha se manifestado a favor da conversão do benefício, tal manifestação ocorreu quase três anos após a solicitação administrativa.

O mais grave da situação ora relatada se resume ao fato de que, durante todo esse período, o INSS não emitiu, ainda que instado pela representante do administrado e pela DPU, carta de deferimento/indeferimento do benefício, desobedecendo de forma aviltante ao princípio da publicidade, pois, como bem leciona Silva, “a publicação oficial é exigência da

executoriedade do ato que tenha que produzir efeitos externos. Em alguns casos, a forma de publicidade exigida é a notificação pessoal ao interessado no ato ou a quem o ato beneficia ou prejudica.⁵¹ (grifo meu)

Novamente, observa-se a infringência aos princípios da eficiência e legalidade pela excessiva demora na concessão do pleito administrativo e pela negativa em cumprir não só os preceitos constitucionais, como também o determinado pela Lei 9.784/99, que estabelece em seu art. 26, *caput*, que “o órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.”⁵².

No mais, ao realizar a conversão do benefício, o INSS não observou o acréscimo de 25% sobre o valor da aposentadoria que deveria ter sido concedido em razão da grande invalidez do assistido decorrente de sua esquizofrenia. Conforme consta no art. 45, *caput*, da Lei 8.213/91, “o valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento).”⁵³ Por ser interno em instituição psiquiátrica, o assistido satisfaz de forma lógica o requisito para a concessão do acréscimo de 25%, devendo a autarquia ter atuado com maior diligência no estabelecimento do benefício e do seu acréscimo.

A representante judicial do administrado formalizou pedido de revisão administrativa do benefício previdenciário, todavia, até o mês de janeiro de 2013, não obteve resposta da autarquia.

O PAJ 2012/035-00273 encontra-se até o presente momento em aberto, aguardando a manifestação do INSS quanto ao pedido de revisão de aposentadoria por invalidez feito na seara administrativa.

3.4 Caso 4

No quarto caso, analisaremos o PAJ 2011/035-02014, que versa sobre pedido de

51SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 33ª edição, 2010, p. 670.

52BRASIL. **Lei 9784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

53BRASIL. **Lei 8213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

pensão por morte. A assistida, em razão do falecimento do seu esposo ocorrido no dia 16 de maio de 2011, solicitou administrativamente o benefício em 8 de junho de 2011. A autarquia previdenciária indeferiu o pedido alegando que não foi comprovada a qualidade de dependente, na medida em que não foi constatada a existência de união estável entre a requerente e o falecido.

Esclarece-se que o benefício de pensão por morte é pago aos dependentes do segurado que falecer, configurando-se um verdadeiro socorro àqueles que perderam o esteio de seu lar e tiveram suas vidas profundamente modificadas. Esse benefício é amparado pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 201, V:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:
[...] V -pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes[...]⁵⁴

O regulamento da pensão por morte é pormenorizado no art. 74 da lei 8.213/1991:

Art. 74. A pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, a contar da data:
I - do óbito, quando requerida até trinta dias depois deste;
II -do requerimento, quando requerida após o prazo previsto no inciso anterior;
III - da decisão judicial, no caso de morte presumida.⁵⁵

Assim, temos que a pensão por morte é um benefício pago aos dependentes do *de cuius*, em razão da qualidade deste de segurado. No caso em questão, tal requisito não foi questionado pela autarquia, sendo considerado como satisfeito. Sabe-se também que o benefício em questão independe de um número mínimo de contribuições, ou seja, não é exigido um período de carência, sendo suficiente que seja comprovada a qualidade de segurado do *de cuius* à época do óbito.

Por fim, a esposa enquadra-se como dependente, na condição de beneficiária da primeira classe, não havendo necessidade de provar a dependência econômica, mas apenas a relação de casamento. Corroborando com o afirmado:

54BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

55BRASIL. **Lei 8.213 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I-o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (grifo nosso)

(...)

§ 4º A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada.⁵⁶

Portanto, observada a prova documental da relação conjugal entre o falecido e a assistida, qual seja a certidão de casamento, fica legalmente satisfeito o requisito da comprovação de dependência econômica, por ser esta presumida.

Nesse caso, o motivo de indeferimento do pleito administrativo se mostra completamente desprovido de razão pelo simples fato de que, ao realizar o requerimento no INSS, a assistida apresentou a certidão de casamento do casal, não havendo sequer que se falar em união estável.

A assistida informa que, no momento em que fez o pedido, o servidor da autarquia federal apontou que a data de emissão da certidão de casamento mostrada era de 15 de junho de 2011, quase um ano depois do falecimento do segurado. Tal fato mostra o total despreparo do agente administrativo, pois, na mesma certidão, consta que o registro do casamento ocorreu em 30 de dezembro de 1969. Percebe-se que o servidor, de forma errônea, confundiu a data da emissão da 2ª via da certidão de casamento com a data do matrimônio em si.

A data relevante no documento é a do próprio casamento, qual seja 30 de dezembro de 1969. É perceptível a ausência de presteza por parte do INSS ao negar provimento a pedido administrativo, já que qualquer documento devidamente emitido por cartório goza de fé pública. Nada impede que qualquer um, na ausência de seus documentos originais, deles tire outras cópias igualmente válidas.

A situação é agravada se levarmos em consideração que a administrada, à época do fato, tinha 67 anos e não havia terminado sequer o ensino fundamental, possuindo parca renda que mal lhe garantia a subsistência.

O PAJ 2011/035-02014 culminou no processo judicial n.º 0511990-79.2012.4.05.8100 na 21ª Vara Federal do Ceará, atualmente arquivado, com resultado favorável ao pleito, formulado pela DPU, proferido em sentença judicial de 03 de agosto de 2012.

56BRASIL. **Lei 8.213 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

Na situação descrita, resta comprovada, mais uma vez, a atuação falha da autarquia previdenciária. Ao não reconhecer a validade de um documento perfeitamente legítimo e negar o benefício quando todos os requisitos se mostram claramente satisfeitos, temos o escárnio ao princípio da legalidade. Ainda, a completa falta de preparo do agente administrativo fere não só o princípio da eficiência como o da moralidade, tendo em vista que completamente desarrazoado o indeferimento na via administrativa.

Conclui-se, portanto, que, em todos os casos apresentados, a atuação do INSS em âmbito administrativo violou, inquestionavelmente, os princípios constitucionais administrativos constantes em nossa Lei Magna. Inferre-se ainda que a atuação em desconformidade com os mandamentos constitucionais foi fonte de processos judiciais desnecessários, além de causar graves prejuízos aos administrados, pois o estabelecimento da situação a que tinham direito se deu de forma extremamente tardia.

4 A PROBLEMÁTICA DA ATUAÇÃO DO INSS EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO E A PROPOSITURA DE SOLUÇÕES

Após a exposição dos casos concretos e a devida análise, concluiu-se que a atuação do INSS na seara administrativa é falha na observância dos princípios constitucionais administrativos. Devido ao desrespeito aos princípios, vimos que, quase invariavelmente, os casos apresentados culminaram em processos judiciais.

Assim, observa-se que a atuação do INSS, no âmbito administrativo, em desconformidade com os princípios constitucionais enumerados no art. 37, *caput*, provoca graves prejuízos aos administrados, pessoas cuja renda geralmente depende do benefício concedido pela autarquia. Ademais, ainda que claramente possuidores do direito que lhes é negado, sofrem com uma demora excessiva na concessão do benefício, que, muitas vezes, só é obtida com o ingresso na via judicial.

Como boa parcela da população é hipossuficiente, em termos econômicos e culturais, há uma grande dificuldade em modificar a situação gerada pelo indeferimento incorreto do benefício, pois muitos se conformam com a negativa, já que, diversas vezes, não conseguem sequer entender a motivação, simplesmente assumindo como verdade o falso fato de que não teriam direito a recebê-lo.

Aqueles que não se conformam com a decisão percorrem ainda um longo caminho até descobrirem que podem utilizar os serviços da DPU. Após a ciência de que poderão obter assistência jurídica de forma gratuita, terão de aguardar ainda o trâmite administrativo dentro da própria Defensoria, no qual ocorrerá a análise da pretensão e a reunião dos documentos e instrumentos probatórios necessários para que, caso seja necessário, se faça a peça inicial adequada e ocorra o ingresso na justiça, sendo o trâmite judicial ainda mais cruel em termos temporais. Destaque-se que, atualmente, a DPU/CE (sede Fortaleza) é responsável por 7.210 (sete mil duzentos e dez) PAJs no setor previdenciário, que conta apenas com quatro defensores públicos federais responsáveis por 33 cidades interioranas e pela capital cearense.

Sabe-se ainda que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do seu Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), elaborou a 2ª edição do relatório denominado de

“100 maiores litigantes”⁵⁷, no qual apresenta a listagem dos principais litigantes do país no ano de 2012, além de diversas análises acerca dos dados obtidos.

Na primeira edição⁵⁸, realizada em 2011, o INSS figurou como primeiro lugar, tendo sido apontado como responsável por mais de um quinto de todos os processos judiciais no país, por praticamente a metade dos processos na Justiça Federal e por quatro quintos dos processos nos Juizados Especiais Federais. Todavia, como a primeira edição do relatório considerou, para efeitos de levantamento de dados, todos os processos que não foram baixados, definitivamente, até 31 de março de 2010, muitos argumentaram que os bancos e o Estado estavam nas primeiras posições devido a fatos passados que deram origem a ações em massa, como as mudanças dos planos econômicos.

Em sua segunda edição, o relatório considerou, para efeitos de pesquisa, somente os casos novos ingressados no período compreendido entre 01/01/11 e 31/10/2011. Apesar da mudança de paradigma, o INSS foi sagrado, novamente, como o maior litigante do país, sendo o responsável por 4,38% de todas as ações propostas nas Justiças Federal, Estadual e do Trabalho. Considerando-se apenas a Justiça Federal, o INSS litiga em 34,35% das ações no primeiro grau e em 79% das ações nos Juizados Especiais, destacando-se que nestes, é o polo passivo em quase 100% das ações.

Portanto, além de prejudicar os que diretamente lhe solicitam algo na via administrativa, o INSS prejudica ainda a atuação do Poder Judiciário, pois, como maior litigante do País, a autarquia sobrecarrega a Justiça com processos que poderiam facilmente ser evitados, bastando uma atuação na esfera administrativa que respeitasse os preceitos constitucionais. Não procedendo de forma correta, o INSS provoca uma grande quantidade de ações que contribuem para a extrema morosidade do judiciário, prejudicando todos os cidadãos brasileiros.

Essa realidade necessita de urgente modificação. A utilização do dano moral, em seu caráter preventivo, a expansão de projetos de parceria e o aprimoramento da ouvidoria do próprio INSS poderiam ser vistos como formas de amenizar a errática atuação da autarquia, constituindo-se como possíveis soluções para a problemática apresentada.

57CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Disponível em:<http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

58CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Disponível em:<http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

4.1 A aplicação do instituto do dano moral em face da má atuação do INSS

Para análise acerca da aplicabilidade do instituto do dano moral em decorrência da atuação administrativa da autarquia previdenciária, urge apresentar os conceitos de dano moral e de responsabilidade civil extracontratual do Estado, além de se proceder à apreciação da jurisprudência pátria no que concerne ao tema.

4.1.1 Dano moral e responsabilidade extracontratual do Estado

A Constituição Federal de 1988, além de inovar ao estabelecer novos princípios condutores da Administração Pública, sepultou antiga discussão doutrinária brasileira acerca da possibilidade de indenização do dano moral ao estabelecer, em seu art. 5º, X, que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito indenizatório pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.”⁵⁹ Corroborando a Lei Magna, o Código Civil de 2002, determina em seu art. 186 que todos os casos de dano a outrem sejam indenizáveis, ainda que possuam natureza exclusivamente moral⁶⁰.

Observa-se que tanto o dispositivo constitucional mencionado como o mandamento do nosso atual Código Civil tratam como institutos distintos o dano moral e o dano material. Paulo Nader⁶¹ faz importante diferenciação ao estabelecer que tanto bens materiais, passíveis de avaliação pecuniária, como bens imateriais, que não comportam valoração econômica, compõem os patrimônios individuais. A avaria imposta aos bens materiais caracterizaria dano material, enquanto o prejuízo infligido aos bens imateriais (como a honra e a liberdade) acarretaria danos morais. Assim, o dano moral corresponderia a um prejuízo suportado pelo indivíduo em sua esfera íntima.

Segundo Maria Helena Diniz, tal prejuízo poderia se dar de forma direta ou indireta:

59BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

60BRASIL. **Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013. “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

61NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008, p. 14, 7v.

“O dano material direto consiste na lesão a um interesse que visa a satisfação ou gozo de um bem jurídico extrapatrimonial contido nos direitos da personalidade[...] ou atributos da pessoa[...]. Abrange, ainda, a lesão à dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III). O dano moral indireto consiste na lesão a um interesse tendente à satisfação ou gozo de bens jurídicos patrimoniais, que produz um menoscabo a um bem, ou melhor, é aquele que provoca prejuízo a qualquer interesse não patrimonial, devido a uma lesão a um bem patrimonial da vítima.”⁶²

Ressalve-se que não é qualquer dano que ocasionará a responsabilidade extracontratual do Estado. Para que o dano se caracterize como um dos elementos ensejadores da responsabilidade estatal, ele deve ser indenizável, ou seja, deve ser real e ferir um direito do lesado.

A responsabilidade civil do Estado é tema perpassado por constantes evoluções. Sabe-se que, primariamente, tinha-se como regra a irresponsabilidade absoluta do Estado, contra o qual direitos individuais não prevaleciam. Tal regra era amenizada apenas pela possibilidade de responsabilização do funcionário que praticou o ato, que deveria pessoalmente reparar o dano.

Em seguida, surgiu a Teoria Civilista, que se baseava na distinção dos atos do Estado entre atos de império e atos de gestão. Nestes, o Estado estaria agindo na gestão de seu patrimônio como pessoa privada, sendo responsável pelos prejuízos que causasse. Quando o Estado agisse como ente soberano, estaria praticando ato de império e não poderia ser responsabilizado por seus resultados danosos. Entretanto, tal distinção nem sempre se operava com clareza, sendo inaceitável, sob o enfoque da moral, que o indivíduo permanecesse sem a devida indenização que restabelecesse o equilíbrio rompido somente porque o ato do Estado foi praticado como *iure imperii*. A função primordial do Estado é a de tutelar direitos, não podendo ele ser o primeiro a rompê-los sem as mínimas consequências.

O passo seguinte foi dado pela criação da Teoria da Responsabilidade Subjetiva do Estado, na qual, primeiramente, exigia-se culpa do agente para que houvesse a responsabilização do Estado. Depois, essa teoria migrou a análise da culpa da conduta do agente para a falha do serviço, tendo o Estado dever de indenizar toda vez que se comprovasse o mau-funcionamento ou o não-funcionamento do serviço público. Em relação à omissão estatal, essa teoria é adotada até os dias de hoje.

No Brasil, desde a Constituição de 1946, adota-se a Teoria da Responsabilidade Objetiva. Segundo Mello:

62DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 22ª edição, rev., atual. e ampl., 2010, p. 628-629, 7v.

Responsabilidade objetiva é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem. Para configurá-lo basta, pois, a mera relação causal entre o comportamento e o dano.⁶³

Assim, temos que, no Brasil, para a configuração da responsabilidade civil extracontratual do Estado, exige-se apenas a comprovação da conduta estatal, do dano e do nexo de causalidade entre os dois primeiros elementos. A culpa e o dolo só serão considerados para fins de ação de regresso movida pelo Estado contra o agente responsável. A Constituição Federal de 1988 atualmente consagra a Teoria da Responsabilidade Objetiva em seu artigo 37, §6º, que assim dispõe:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.⁶⁴

4.1.2 Análise doutrinária e jurisprudencial quanto à aceitabilidade ou não da aplicação do dano moral

A responsabilidade civil não tem somente como função a reparação dos danos, apresentando ainda a incumbência de preveni-los. Segundo Nader, “a previsão legal ou contratual da reparação reforça nas pessoas a consciência da importância de *não lesar outrem*.”⁶⁵

Assim, em consonância com esse raciocínio, caso a jurisprudência pátria assimilasse a aplicação do dano moral, além do material, nos casos em que a autarquia previdenciária provocasse uma demora excessiva na concessão do benefício, tal instituto seria um excelente instrumento para a inibição da sua má atuação administrativa.

Todavia, analisando-se nossa construção jurisprudencial, visualiza-se que, a princípio, inexistente direito à reparação dos danos de ordem moral na demora na prestação da tutela previdenciária, mesmo que, posteriormente, se verifique que o segurado atendia os requisitos para

63MELLO Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 26ª edição, 2009,p. 995-996.

64BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

65NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008, p. 14.

sua concessão. Assegura-se tão somente o pagamento dos valores retroativos, ou seja, considera-se o benefício como devido desde a data da sua requisição. A improcedência do pleito indenizatório funda-se na conduta lícita da Administração Pública em apenas conceder o benefício quando atendidos todos os requisitos impostos pela legislação.

Outrossim, é cediço que o agente público está vinculado ao princípio da legalidade, não detendo margem de discricionariedade no que diz respeito à concessão dos benefícios.

PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-DOENÇA. INCAPACIDADE RECONHECIDA. REPARAÇÃO DANO MORAL E MATERIAL. INCABÍVEL.

(...) Incabível o direito à reparação pelos danos morais e materiais sofridos pela requerente, porquanto não há prova nos autos de que tenha ocorrido os alegados abalos de ordem moral e material, bem como o respectivo nexa causal. **O indeferimento do benefício na via administrativa, por si só, não implica direito à indenização.** Precedentes do STJ e desta Corte. Demonstrada a incapacidade laborativa temporária da parte autora, deve ser confirmada a sentença que lhe concedeu o benefício de auxílio-doença a partir da DER (15-4-03).(AC 200570000198961, LUCIANE AMARAL CORRÊA MÜNCH, TRF4 - TURMA SUPLEMENTAR, D.E. 19/03/2007.)(grifo meu)

CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRESCRIÇÃO. DECRETO Nº 20.910/32. DANOS MORAIS E MATERIAIS. INEXISTÊNCIA. III. Descabida a fixação de indenização por danos morais, eis que o simples indeferimento do benefício na via administrativa não constitui motivo apto a ensejar a referida indenização. **IV. Em face do conjunto probatório constante nos autos, os transtornos decorrentes do atraso na implementação do pagamento do benefício, por si só, não ensejam responsabilização por dano moral. Também não há que se falar em danos materiais pelos empréstimos bancários realizados pelo autor, uma vez que ele já recebeu os atrasados dos valores devidos, corrigidos monetariamente, através de outra ação.** V. Apelação improvida. (AC 00000674120114058200, Desembargadora Federal Margarida Cantarelli, TRF5 - Quarta Turma, DJE - Data::23/08/2012 - Página::604.)(grifo meu)

PREVIDENCIÁRIO. AMPARO SOCIAL. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. INOCORRÊNCIA. PRESENÇA DOS REQUISITOS EXIGIDOS EM LEI. LAUDO PERICIAL. INCAPACIDADE COMPROVADA. RESTABELECIMENTO DO BENEFÍCIO DESDE A DATA DO CANCELAMENTO. JUROS DE MORA. CORREÇÃO MONETÁRIA. LEI 11.960/2009. HONORÁRIOS FIXADOS EM 10%.

(..) 9. **Não prospera a alegação da autora quanto aos danos morais causados pelo INSS quando do indeferimento do pedido, visto que a Administração não cometeu nenhum ato ilegal ao concluir pela impossibilidade do restabelecimento do benefício, razão por que não há que se falar em dever de indenização.** 10. Apelação parcialmente provida. (AC 00023385420104058201, Desembargador Federal Manoel Erhardt, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data::29/09/2011 - Página::184.)(grifo meu)

Entretanto, tais argumentos não merecem prosperar, pois o questionamento acerca da licitude ou ilicitude do fato é concernente à teoria da responsabilidade subjetiva do Estado, e aplicá-la seria inconstitucional. No mais, ainda que se aplicasse a responsabilidade subjetiva, se posteriormente se conclui que o segurado atendia aos requisitos, significa que houve falha da autarquia na análise do adimplemento das condições determinadas pela lei para que se concedesse o benefício. É necessário cautela, pois, ainda que não haja discricionariedade na concessão do benefício quando todos os requisitos restam preenchidos, há discricionariedade na análise de tal preenchimento. Além disso, observa-se, nos casos concretos apresentados, que, por trás do indeferimento na via administrativa, muitas vezes, estão violações aos princípios constitucionais, o que já caracterizaria o ato como ilegal.

Também se observa sempre, como justificativa para a não concessão dos danos morais, a alegativa de que os prejuízos não restaram comprovados. Esse argumento também não deve proceder, devendo ser adotado entendimento proferido em 2003 pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial 608.918 - RS (2003/02071291) que tinha como parte o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul (DAER/RS). Na ocasião, o STJ entendeu que danos morais provocados por equívocos em atos administrativos podem ser presumidos.

A controvérsia residia no fato de que, por erro de registro do órgão, um cidadão foi instado a pagar uma multa indevida. A multa de trânsito impropriamente exigida foi considerada pela Primeira Turma como indenizável por danos morais, e o órgão foi condenado a pagar dez vezes o valor cobrado erroneamente.

RESPONSABILIDADE CIVIL. MULTA DE TRÂNSITO INDEVIDAMENTE COBRADA. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. INDENIZAÇÃO. DANO MORAL. DANO PRESUMIDO. VALOR REPARATÓRIO. CRITÉRIOS PARA FIXAÇÃO 1. Como se trata de algo imaterial ou ideal, a prova do dano moral não pode ser feita através dos mesmos meios utilizados para a comprovação do dano material. Por outras palavras, **o dano moral está insito na ilicitude do ato praticado, decorre da gravidade do ilícito em si, sendo desnecessária sua efetiva demonstração, ou seja, como já sublinhado: o dano moral existe in re ipsa.** Afirma Ruggiero: “Para o dano ser indenizável, basta a perturbação feita pelo ato ilícito nas relações psíquicas, na tranqüilidade, nos sentimentos, nos afetos de uma pessoa, para produzir uma diminuição no gozo do respectivo direito.” 2. **É dever da Administração Pública primar pelo atendimento ágil e eficiente de modo a não deixar prejudicados os interesses da sociedade. Deve ser banida da cultura nacional a idéia de que ser mal atendido faz parte dos aborrecimentos triviais do cidadão comum, principalmente quando tal comportamento provém das entidades administrativas. O cidadão não pode ser compelido a suportar as conseqüências da má organização, abuso e falta**

de eficiência daqueles que devem, com toda boa vontade, solicitude e cortesia, atender ao público. 3. Os simples aborrecimentos triviais aos quais o cidadão encontra-se sujeito devem ser considerados como os que não ultrapassem o limite do razoável, tais como: a longa espera em filas para atendimento, a falta de estacionamentos públicos suficientes, engarrafamentos etc. No caso dos autos, o autor foi obrigado, sob pena de não-licenciamento de seu veículo, a pagar multa que já tinha sido reconhecida, há mais de dois anos, como indevida pela própria administração do DAER, **tendo sido, inclusive, tratado com grosseria pelos agentes da entidade.** **Destarte, cabe a indenização por dano moral.** 4. Atendendo às peculiaridades do caso concreto, e tendo em vista a impossibilidade de quantificação do dano moral, recomendável que a indenização seja fixada de tal forma que, não ultrapassando o princípio da razoabilidade, compense condignamente, os desgastes emocionais advindos ao ofendido. Portanto, fixo o valor da indenização a ser pago por dano moral ao autor, em 10 (dez) vezes o valor da multa. 5. Recurso especial provido. (RESP 200302071291, JOSÉ DELGADO, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJ DATA:21/06/2004 PG:00176 RDDP VOL.:00018 PG:00124.)(grifo nosso)

Destaque-se que essa decisão significa um precedente para que a justiça passe a exigir da Administração a edição de seus atos administrativos de forma eficiente e precisa, buscando sempre a perfeição em sua execução e o respeito aos fins almejados. Também é de grande relevo a afirmação do relator de que “o cidadão não pode ser compelido a suportar as consequências da má organização, abuso e falta de eficiência daqueles que devem, com toda boa vontade, solicitude e cortesia, atender ao público”, pois se percebe como é aceita na sociedade brasileira a ideia de que o cidadão deve se curvar à má atuação da Administração Pública, sendo vista como algo normal e imodificável.

Essa afirmação corresponde a uma mudança de paradigma, desanuviando a visão acerca da atuação administrativa e possibilitando a percepção de que, na realidade, tal atuação desrespeita todo um ordenamento jurídico, fundado nas premissas de um Estado Democrático de Direito.

Portanto, sendo o Estado responsável de forma objetiva por seus atos e podendo o dano moral por equívoco administrativo ser considerado presumível, conclui-se pela perfeita possibilidade de aplicação do dano moral como ferramenta preventiva de novos danos causados pela atuação da autarquia previdenciária, restando apenas a necessidade de demonstração do nexo causal, ou seja, da comprovação da “relação de causa e efeito entre a conduta e o dano causado a outrem.”⁶⁶

66NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008, p. 105-106.

A partir do momento em que se passar a condenar a autarquia a pagar por quantias que extrapolem os valores meramente retroativos, alterar-se-á a relação de custo-benefício. Para a autarquia, passará a ser menos dispendioso investir na qualificação de seus agentes e em mudanças em sua política de concessão de benefícios do que permanecer atuando à margem da legalidade e prejudicando cidadãos ao desrespeitar seus direitos.

4.2 Soluções a partir de meios não judiciais

Ainda que a aplicação do dano moral às ações propostas contra o INSS seja solução apta a minimizar sua problemática atuação, ela só poderá ser utilizada após o ingresso em juízo. Por ser o INSS o maior litigante do País, é necessário buscar outros meios que não sejam judiciais e proporcionem uma melhoria no atual desempenho administrativo da autarquia previdenciária federal.

Uma interessante solução surgiu com o projeto “Câmara de Conciliação Previdenciária”⁶⁷, uma parceria firmada entre a Defensoria Pública da União, o Ministério da Previdência Social, o Instituto Nacional de Seguridade Social e o Ministério da Justiça. Seu escopo é evitar ações judiciais e garantir o direito ao recebimento de benefícios previdenciários.

Essas câmaras são compostas por um defensor público, um procurador e um servidor do INSS. As reuniões são no mínimo mensais, sempre com o objetivo de encontrar soluções para os casos que chegam à Defensoria sem a necessidade de se recorrer ao judiciário, minimizando o número de ações nas varas dos Juizados Especiais Federais, cuja demanda, em sua maioria, é de natureza previdenciária.

Também com o objetivo de se evitar que os litígios previdenciários se tornem ações na justiça, houve uma interessante iniciativa, o “Projeto Piloto de Conciliação”⁶⁸, liderado pela DPU e pelo INSS, sediados em Brasília/DF. O projeto, realizado nos moldes da Câmara de Conciliação, ocorreu nos dias 3 e 4 de setembro de 2012 e consistiu na reunião de uma equipe formada por representantes da DPU e do INSS, apresentando como novidade a presença de

67DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, Cartilha de Orientação da Defensoria Pública da União, 2012, Brasília. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/images/stories/documentos/18.07.2012_cartilha_DPU_2012.pdf>. Acesso em 06 set.2012.

68DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2012, Brasília. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9324:projeto-busca-acordos-e-evita-aco-es-na-justica-previdenciaria&catid=215:noticias-slideshow&Itemid=458>. Acesso em: Acesso em 06 set.2012.

peritos ligados aos dois órgãos, possibilitando assim uma maior efetividade quanto à análise de requerimentos de benefícios que exigem perícia médica. Assim, a equipe analisou 34 casos, obtendo uma taxa de acordos de mais de 60%.

O implemento das Câmaras de Conciliação em todas as sedes da DPU, com a correspondente colaboração do INSS e o acréscimo de peritos médicos em sua composição, seria uma forma viável de diminuir o número de novo processos judiciais que versam sobre disputa entre os administrados e o INSS.

Outra possibilidade seria o aprimoramento da Ouvidoria Geral da Previdência Social (OGPS), com campanhas publicitárias acerca da sua existência e formas de utilizar os seus serviços, que ainda não se mostram muito conhecidos por grande parte dos administrados. Em conjunto com o seu aprimoramento, valoroso seria o intercâmbio de informações entre a DPU e a OGPS. Como, muitas vezes, o administrado não possui esclarecimento suficiente para se utilizar do serviço prestado pela OGPS, a DPU poderia encaminhar, periodicamente, relatório sobre as principais queixas dos assistidos acerca da atuação administrativa do INSS, possibilitando assim um maior conhecimento da autarquia previdenciária acerca de suas falhas. Com uma melhor percepção dos seus principais problemas, o INSS poderá elaborar políticas que visem a melhorar o seu desempenho administrativo, evitando condutas que, comumente, ocasionam processos judiciais.

O fundamental é a constante busca e implementação de soluções que propiciem uma melhor conduta do INSS na seara administrativa, difundindo-se a necessidade de respeitar os princípios constitucionais administrativos como forma de evitar prejuízos aos administrados e litígios desnecessários que afogam a Justiça Federal.

Espera-se, de verdade, uma revolução no tratamento dispensado aos segurados e uma maior responsabilidade na apreciação de seus pleitos administrativos, de forma que se possa dar efetividade aos princípios administrativos constitucionais, aplicando-se os fundamentos do Estado Democrático de Direito consagrados por nossa atual Constituição Federal.

5 CONCLUSÃO

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, insere-se um novo contexto jurídico de onde emergem novos princípios para guiar a atuação da Administração Pública e tutelar direitos e interesses do cidadão que utiliza os seus serviços.

É inegável a importância do comportamento dos entes estatais na vida dos cidadãos e, com a mesma certeza que se pode afirmar isso, é possível dizer que ela está muito aquém do esperado. A situação é tão alarmante que tal desempenho já é visto por muitos como algo imodificável, tendo como única opção o cidadão aceitá-la guiado pelo conformismo.

A necessidade de se analisar a atuação do INSS na seara administrativa é premente, já que a retrocitada Autarquia Federal configura-se como a maior litigante do País, segundo recente estudo do CNJ. Percebe-se que essa situação decorre, em parte, da insuficiente observação, por parte da Autarquia Previdenciária, dos princípios estatuídos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, quais sejam a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência. O desrespeito a esses princípios faz surgir problemas como os inúmeros processos judiciais que prejudicam a rápida atuação do poder judiciário, além do manifesto prejuízo aos cidadãos que têm seu pleito negado de forma errônea e, conseqüentemente, perdem seu sustento.

É preciso que o INSS modifique sua forma de agir na seara administrativa, conforme as funções que dele se espera e com o devido respeito ao administrado, buscando sempre a probidade e a eficiência em desempenho, pois, se isso não for feito, o número de ações contra a autarquia permanecerá crescente, prejudicando não só aqueles diretamente afetados como também a todos que se utilizam do poder judiciário, o qual, com menos ações, poderia ser mais célere.

O combate à violação dos princípios constitucionais da Administração Pública deve ser eficaz e seguro, buscando coibir as ações lesivas aos cidadãos antes mesmo que elas aconteçam, de forma a prevenir muito mais do que a reparar.

Para que isso ocorra, é preciso alterar as velhas estruturas concebidas sob a égide do direito clássico em que se colocava o Estado e suas instituições acima do indivíduo. Deve-se aplicar, de fato, as novas noções de responsabilidade civil determinadas por nossa Lei Magna.

O dano moral aplicado aos equívocos administrativos cumpriria um importante papel nessa prevenção. A partir do momento em que se exige um comportamento adequado da autarquia, permite-se cobrar uma reparação aos danos ocasionados pela inobservância dos

preceitos constitucionais em sua conduta. O dano moral seria, na verdade, como uma espécie de sanção civil, fazendo que se pensasse muito bem antes de agir em desconformidade com os princípios que guiam a Administração Pública.

Ao mesmo tempo, buscar a efetivação de parcerias entre o INSS e a DPU permitiria uma redução no número de processos judiciais, pois, muitas vezes, esses litígios são perfeitamente passíveis de solução ainda na esfera administrativa.

Por fim, a OGPS deveria ter papel mais marcante na problemática em questão, pois é por meio dela que se pode realizar contato com os administrados e catalogar suas principais queixas acerca do serviço prestado.

Essa atuação à margem dos princípios constitucionais precisa ser superada, pois o ordenamento jurídico brasileiro é claro quanto ao que se deve esperar da Administração Pública em seu proceder. Portanto, deve-se combater a má atuação do INSS, exigindo-se o respeito aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, além de efetivar meios que coíbam essa prática errônea, como as parcerias, as ouvidorias e a aplicação do dano moral aos equívocos administrativos.

REFERÊNCIAS

- ARENHART, Sérgio Cruz. A efetivação de provimentos judiciais e a participação de terceiros. **Revista do Instituto dos Advogados do Paraná**, Curitiba, n. 34, p. 209-240, dez. 2006. Disponível em <http://www.academia.edu/214099/A_EFETIVACAO_DE_PROVIMENTOS_JUDICIAIS_E_A_PARTICIPACAO_DE_TERCEIROS>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.
- BARBOSA, Rui. Oração aos moços / Rui Barbosa; edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. – 5. ed. – Rio de Janeiro : Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997, p. 26. Disponível em <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/FCRB_RuiBarbosa_Oracao_aos_mocos.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.
- BRASIL. **Decreto 7556 de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm >. Acessado em 04 de janeiro de 2013.
- BRASIL. **Decreto n. 84.555, de 12 de março de 1980**. Dispõe sobre a publicação dos atos oficiais, regula as normas de editoração do Diário Oficial e dá outras providências. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=84555&tipo_norma=DEC&data=19800312&link=s >. Acessado em 04 de janeiro de 2013
- BRASIL. **Lei Complementar 80 de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências.. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm>. Acessado em 10 de janeiro de 2013.
- BRASIL. **Lei 8.029 de 12 de abril de 1990**. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm >. Acessado em 04 de janeiro de 2013.
- BRASIL. **Lei 8213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.
- BRASIL. **Lei 9784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

BRASIL. **Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2903/PB, Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 01/12/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19-09-2008. DJe-177. Disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14735256/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2903-pb-stf>>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário 160.381 SP 1994/1753-3, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 29/03/1994, 2 T - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 12/08/1994. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213403>>. Acessado em 10 de janeiro de 2013.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Súmula nº 473. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Súmulas. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acessado em 04 de janeiro de 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Disponível em:<http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Disponível em:< http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, Cartilha de Orientação da Defensoria Pública da União, 2012, Brasília. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/images/stories/documentos/18.07.2012_cartilha_DPU_2012.pdf>. Acesso em 06 set.2012.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2012, Brasília. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9324:projeto-busca-acordos-e-evita-acoas-na-justica-previdenciaria&catid=215:noticias-slideshow&Itemid=458>. Acesso em: Acesso em 06 set.2012.

DEFENSORIA Pública é novamente elogiada no STF. DPU-SC, Florianópolis,04 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.opovo.com.br/app/opovo/radar/2011/05/18>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 22ª

edição, rev., atual. e ampl., 2010, 7v.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 23ª edição, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coord.); BUENO, Vera Scarpinella; FRANÇA, Vladimir da Rocha; Mello, Rafael Munhoz et al. **Devido Processo Legal na Administração Pública**. Col. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Max Limonade, 2001.

INSS é o campeão nacional de ações na Justiça. **Jornal Nacional**, 14 setembro 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/07/inss-e-o-campeao-nacional-de-acoes-na-justica.html>>. Acesso em: 07 jan. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores sociais mínimos. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2ª edição, 2006.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. Salvador, BA: Editora JusPODVIM, 7ª edição, 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Niterói: Editora Impetus, 5ª edição, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 3ª edição, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 36ª edição, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 26ª edição, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 23ª edição, 2008.

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008, 7v

PRÊMIO INNOVARE, III Edição, 2006, Brasília. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/e-paj-processo-eletronico-de-assistencia-juridica-1062/>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. Paraná: Juruá Editora, 2ª edição, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros

Editores, 33ª edição, 2010.

SOUZA, Giselle. Órgãos federais e estaduais lideram 100 maiores litigantes da justiça, 29/10/2012. Disponível em: <<http://http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/21877-orgaos-federais-e-estaduais-lideram-100-maiores-litigantes-da-justica>>. Acesso em: 07 jan. 2013.

ANEXO:

(A) Previdência Social. Formulário acerca da Declaração sobre a Composição do Grupo e Renda Familiar do Idoso e da Pessoa com Deficiência.

ANEXO