

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos

Janaína Rigo Santin

José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-058-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 23 e 30 de junho de 2020, foi e será sempre um marco não apenas para o CONPEDI mas para toda a comunidade jurídica e para os programas de pós-graduação em direito do Brasil, por ser o primeiro evento totalmente virtual e no meio de uma das maiores pandemias da história da humanidade, a Covid-19 - e que, nada obstante todas as adversidades, foi concluído com enorme sucesso. Um evento que ofereceu aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssima qualidade, a exemplo do Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública I”, que reuniu um amplo, qualificado e plural conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com artigos marcados pela destacada pertinência acadêmica e inquestionável relevo prático.

Com efeito, a Covid-19 e seus desdobramentos foram a tônica dos debates e das comunicações, mas não somente isso! A marca que perpassou os artigos apresentados pode ser sintetizada no apuro intelectual e na respectiva atualidade, com comunicados científicos e discussões de alta qualidade, sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, de forma a envolver alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, com contribuições e discussões informadas pela perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. DESLEGALIZAÇÃO E DEMOCRACIA
2. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA À LUZ DA RESERVA DO POSSÍVEL
3. OS REFLEXOS DOS PRECEDENTES JUDICIAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
4. DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA ADMINISTRATIVA E A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DEFERÊNCIA JUDICIAL
5. A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DA AUTARQUIA INSS PARA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS VERSOS A EFICIÊNCIA E MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

6. A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM DIÁLOGO COM AS FONTES DO DIREITO E COM AS NOVAS TECNOLOGIAS
7. A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA ARRENDAMENTO DE ÁREAS OPERACIONAIS DOS PORTOS ORGANIZADOS
8. ANÁLISE ESTRUTURAL DO CONTRATO DE TRANSIÇÃO EM ÁREAS OPERACIONAIS DOS PORTOS BRASILEIROS
9. A DEVOLUÇÃO DO BEM PÚBLICO SUBTRAÍDO E A DESCARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
10. A INTERVENÇÃO ESTATAL DESPROPORCIONAL NAS ATIVIDADES EMPRESARIAIS E A VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA
11. O REGIME JURÍDICO PÚBLICO SOBRE O REGIME PRIVADO: UMA ANÁLISE DAS CLÁUSULAS EXORBITANTES
12. A PRÁTICA DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO BRASIL
13. GOVERNANÇA CORPORATIVA DE EMPRESAS ESTATAIS: EFEITOS PRODUZIDOS A PARTIR DA LEI DAS ESTATAIS FRENTE AOS DESAFIOS DE MITIGAÇÃO DE FRAUDES E CORRUPÇÃO
14. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS: UM ESTUDO DE CASO
15. (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO PAGAMENTO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA A ADVOGADOS PÚBLICOS
16. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AS PENAS – ARTIGO 12
17. A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE NAS UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO: RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INTERNAÇÕES

18. DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO MECANISMO DE IMPLEMENTAR POLÍTICA PÚBLICA DE MANUTENÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA EM DETRIMENTO DA LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO DE INDIVÍDUO PORTADOR DA COVID-19

19. POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19 E OS MECANISMOS PARA SUA TUTELA À INFORMAÇÃO SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA CORRETA

20. AS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS E A PANDEMIA DO CORONAVIRUS

Um rico conjunto de temáticas, que evidencia a firme marca da interdisciplinaridade e contemporaneidade das discussões afetas à atividade administrativa e à gestão pública, de forma a indicar rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes.

Registramos os efusivos cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização desse primeiro encontro virtual - um espaço que proporcionou relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas temáticas!

De Florianópolis (SC), de Passo Fundo (RS) e de São Luiz (MA), junho de 2020.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos – Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de

Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal -
publicacao@conpedi.org.br.

A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DA AUTARQUIA INSS PARA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS VERSOS A EFICIÊNCIA E MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

ADMINISTRATIVE PERFORMANCE OF THE INSS COUNCIL TO REDUCE REGIONAL INEQUALITIES WITHIN THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE EFFICIENCY AND MORALITY

Amaly Pinha Alonso ¹
Eduardo Horita Alonso ²
Ricardo Pinha Alonso ³

Resumo

O presente artigo visa analisar a atuação administrativa da autarquia INSS frente à redução das desigualdades regionais. Para tanto, utilizando-se do método analítico, são analisadas as vicissitudes da sociedade moderna, as novas políticas governamentais, com enfoque na observância dos princípios da eficiência e da moralidade administrativa na atuação da autarquia INSS. Em conclusão, aponta-se que a ausência da aplicação dos princípios da moralidade e eficiência vai gerar e aprofundar as desigualdades sociais no Brasil. É preciso que o INSS reempregue os valores “economizados” na distribuição e aplicações de medidas que visem redução das desigualdades sociais

Palavras-chave: Procedimento administrativo, Autarquia inss, Suprir à espera administrativa, Judicialização, Plataforma tecnológica

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the administrative performance of the INSS autarchy in the face of reducing regional inequalities. For that, using the analytical method, the vicissitudes of modern society, the new government policies are analyzed, focusing on the observance of the principles of efficiency and administrative morality in the performance of the INSS autarchy. In conclusion, it is pointed out that the lack of application of the principles of morality and efficiency will generate and deepen social inequalities in Brazil. It is necessary that the INSS reemploy the “saved” values in the distribution and application of measures that aim to reduce social inequalities

¹ Mestranda (UNIMAR). Pós graduação FADAP- Tupã. Professora da pós-graduação na UNIFIO/PROJURIS. Advogada.

² Mestrando (UNIMAR) Pós-graduação UNIFIO, graduação UNIVEM, advogado

³ Mestre (UNIMAR) e Doutor em Direito - PUC-SP, Professor da graduação e pós-graduação na UNIFIO e graduação, pós-graduação PPGD da UNIMAR. Procurador do Estado de São Paulo.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative procedure, Inss, Meet administrative waiting, Judicialization, Technological platform

INTRODUÇÃO

É de conhecimento de todos as alterações legislativas e decisões judiciais que se dirigem à redução dos custos orçamentários referentes aos benefícios previdenciários existentes hoje nos países. Entretanto, dentro deste diapasão, a autarquia INSS – Instituto Nacional de Seguro Social está cumprindo com deveres básicos legais constitucionais. O sentido aplicável aos deveres neste artigo está ligado a dois princípios-chaves, a saber, o da moralidade e o da eficiência. Questiona-se se o INSS está utilizando como premissa básica da aplicação dos princípios constitucionais da moralidade e eficiência.

O objetivo no presente artigo não é fazer uma análise ou um juízo de valor classificatório sobre os que norteiam o direito previdenciário ou administração da autarquia INSS, mas sim, demonstrar que a aplicação efetiva dos princípios da eficiência e da moralidade melhorariam quantitativamente a análise nas concessões dos benefícios previdenciários a toda população.

Neste cerne entendemos e não descartamos os princípios da impessoalidade, legalidade e publicidade, e demais elencados no art. 37 da Constituição Federal, uma vez que norteadores constitucionais da atuação da Autarquia, entretanto, como foco em questão é a aplicação dos benefícios previdenciários, damos ênfase aos princípios da moralidade e da eficiência.

Neste cenário de publicação de medidas que visem corte imediato de orçamento, medidas provisórias e leis em que o objetivo é o monitoramento, corte e cassação de benefícios previdenciários com suspeitas de irregularidades está o INSS agindo com intuito unicamente orçamentário ou redução de tais valores, o que servirá para investimentos sociais “país à fora”. Em um ciclo irônico, pergunta-se o que o INSS tem feito para de alguma maneira reduzir as desigualdades sociais de norte a sul em nosso território nacional?

O viés que trouxe a modernização à esfera previdenciária com a utilização do aplicativo - MEU INSS - para protocolo de todos os requerimentos administrativos e consultas ao histórico básico de contribuição à Previdência Social, talvez fosse uma medida com intuito de equalizar a todo o brasileiro acesso rápido, fácil e eficiente.

Ainda trouxemos a obrigatoriedade do protocolo administrativo, uma vez que, em sede de repercussão Geral já se decidiu há 5 anos que para a propositura das ações judiciais visando a concessão de benefícios previdenciários ou ainda em sede de revisão, estão vinculados os beneficiários da previdência social à obrigatoriedade do pedido

administrativo no âmbito do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS. Entendemos com isso que obrigatoriamente teremos que ter uma decisão formal/escrita negando pedido em questão para ensejar a propositura da ação judicial.

Surge, desta feita, o questionamento se a autarquia INSS, enquanto pessoa jurídica de direito público, está cumprindo seu papel, frente à redução das desigualdades sócias e ainda se a mesma se utiliza dos princípios básicos norteadores do direito administrativo para gerir suas condutas e atuação na concessão, análise e procedimentos administrativos na concessão dos benefícios previdenciários e assistenciais.

Em contrapartida será que a população tem se utilizado das premissas da verdade – atos morais, para requerimentos administrativos probos?

Para respostas a essas dúvidas, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e o método analítico, pelo qual procurou-se demonstrar conceitos dos princípios de moralidade e eficiência. A aplicabilidade destes s frente ao direito Previdenciário e atuação autarquia INSS.

Entendermos, historicamente, que a conceitualização dos princípios da moralidade e eficiência se faz absolutamente necessário para aplicarmos com efetividade às críticas e/ou sugestões sobre a abordagem técnica administrativa da autarquia INSS frente à nova política pública de corte de benefícios, revisões sob a égide de irregularidades.

Verificando-se que o fenômeno da judicialização dos processos administrativos se dá primordialmente pela ausência de aplicação dos princípios da moralidade e eficiência que deveriam ser premissas estabelecidas ao Instituto Social do Seguro Social.

1 PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E MORALIDADE ADMINISTRATIVA.

Os princípios da Administração Pública são normas que surgem como parâmetros para a interpretação das demais normas jurídicas. Têm a função de oferecer coerência, congruência, sentido e harmonia para o ordenamento jurídico. E, enquanto normas jurídicas, exigem aplicação e cumprimento.

E, havendo mais de uma norma, deve-se seguir aquela que mais se compatibiliza com a Constituição Federal. Ou seja, a interpretação mais adequada é aquela que esteja conforme a Constituição. Por isso os princípios devem inspirar o legislador no momento da elaboração legislativa e o intérprete no momento de aplicar o direito, seja de ofício

(Administração Pública), seja por provocação dos interessados quando as questões são levadas ao Judiciário para solução de conflitos.

Desse modo, princípios são comandos dotados de um maior nível de abstração sem que essa menor densidade normativa prejudique que sejam aplicados nas áreas e setores para os quais estão direcionados.

Os princípios que regem a atuação da Administração Pública, seja no sentido subjetivo da expressão, seja em seu sentido objetivo, estão dispostos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, nos incisos do mesmo dispositivo e em outros, ainda que geograficamente estejam em partes distintas do texto. Vale dizer, a previsão no referido artigo constitucional (art. 37) é um elenco meramente exemplificativo; logo, existem outros princípios que poderão ser invocados pela Administração, como o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, o princípio da isonomia, razoabilidade, motivação, finalidade pública, etc.

Por outro lado, importante consignar que os princípios da Administração abrangem a Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 37 da CF/88). Vale dizer, tanto se aplicam à estrutura centralizada de órgãos públicos, ligados à Administração direta da União, Estados, Municípios e Distrito Federal como também se aplicam às entidades que atuam, ao lado do Estado, que por força de vínculos legais, desempenham de modo descentralizado atividades públicas ou de interesse público. É o caso do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), autarquia previdenciária vinculada à União e que desenvolve atividades voltadas às funções de previdência pública e assistência social. Logo, na medida em que os princípios dirigem-se à Administração direta e indireta, alcançam e permeiam as atividades de todas as autarquias, criadas para oferecer, de modo especializado e eficiente, serviços públicos ou outras atividades também públicas.

Os princípios da eficiência e moralidade administrativa são, portanto, norteadores da conduta administrativa que devem ser aplicados à autarquia INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, pessoa jurídica de direito público, na análise, concessões e administração de benefícios previdenciários e benefícios assistenciais.

Razão da origem terminologia “seguro social” em que segundo LEAL, 2015, p. 8, traz a ideia global da criação da Autarquia e de seu funcionamento:

Para tanto, e tendo em vista que a regra de todo e qualquer seguro se baseia na contributividade (aqui não é diferente), o INSS é gestor Fundo do Regime Geral de Previdência Social- FRGPS, o qual, além de valores em espécie oriundos das contribuições previdenciárias, é constituído de móveis e imóveis próprios e herdados dos Institutos que lhe anteciparam, em relação aos quais versam inúmeras ações judiciais (neste cenário já se entremostra que as demandas judiciais do INSS vão além de casos individuais sobre benefícios). (LEAL, p.8)

Assim, importante destacar que, no presente trabalho, os princípios elencados pela Constituição Federal serão concebidos como “mandatos de otimização” a serem observados pela Administração Pública no exercício de suas atividades (DIAS, p.2009, 33). Uma vez que o cenário previdenciário está em constata alteração devido as políticas públicas de corte de gastos orçamentários do governo atual.

Com advento da reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional nº 19/98 – mudanças pautadas pela lógica empresarial da eficiência e pelo modelo neoliberal o Estado Mínimo - e fortemente inspirada em concepção neoliberal de política econômica, pretendeu-se implementar outro modelo de administração pública: a administração gerencial. (MAZZA, 2014, p. 39).

Antes de adentrarmos propriamente nos princípios elencados precisamos fazer abordagem cronológica e descrever a importância que Emenda Constitucional nº 19/98 que trouxe nova roupagem ao ordenamento - a administração gerencial, onde ela trouxe o que se passou a denominar, “governança consensual” e que tinha primordialmente como novos objetivos agilidade e eficiência na atuação administrativa.

Saindo de uma administração burocrática para se dar início a uma Administração gerencial. O quadro abaixo demonstra claramente as diferenças e os novos paradigmas estabelecidos segundo Mazza, 2014, p. 40, depois da emenda constitucional n.º19/1998 que abriu as portas do direito administrativo à população.

Quadro comparativo entre a administração burocrática e a administração gerencial		
	Administração burocrática	Administração gerencial
Período-base	Antes de 1998	Após 1998
Norma-padrão	Lei n. 8.666/93	Emenda n. 19/98
Paradigma	A lei	O resultado
Valores-chave	Hierarquia, forma e processo	Colaboração, eficiência e parceria
Controle	Sobre meios	Sobre resultados
Institutos relacionados	Licitação, processo administrativo, concurso público e estabilidade	Contrato de gestão, agências executivas e princípio da eficiência
Característica	Autorreferente	Orientada para o cidadão

Fonte: Manual de Direito Administrativo. Mazza, 2014, p. 40.

Frente ao novo enquadramento administrativo a Emenda da nova redação ao art. 37 da Constituição Federal trazendo os princípios norteadores a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do distrito Federal e dos Municípios os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e demais princípios em seus incisos.

Objetivo no presente artigo não é fazer uma análise ou um juízo de valor classificatório sobre princípios que norteiam o direito previdenciário ou administração da autarquia INSS, mas sim, demonstrar que a aplicação efetiva dos princípios da Eficiência e do Princípio da Moralidade melhorariam quantitativamente, em âmbito administrativo, a análise das concessões/revisões dos benefícios previdenciários à toda população.

Neste contexto entendemos e não descartamos os princípios da impessoalidade, legalidade e publicidade, e demais ali elencados no art. 37 da Constituição Federal, uma vez que os princípios norteadores constitucionais à Autarquia, entretanto, como foco em questão é a aplicação dos benefícios previdenciários damos ênfase ao Princípio da moralidade e eficiência.

1.1 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Esse princípio está ligado intrinsecamente aos atos praticados pela administração pública em geral, mas não podemos deixar de estabelecer elo aos beneficiários/pessoas que direta e indiretamente utilizam desses serviços, pedidos ou procedimentos realizados com administração Pública direta ou indireta.

Foco de nosso estudo está ligado a vertente da moralidade aplicável à administração pública especialmente aos atos administrativos praticados pela autarquia Instituto Nacional de Seguro Social que utiliza normas morais e jurídicas.

Poucos autores falam com profundidade sobre princípio em questão, entretanto, DIAS em sua obra da eficiência e moralidade administrativa, editora Juruá, p. 62, citando BRANDÃO, traz resumo da primeira decisão Francesa do caso Gommel, Sircy do ano de 1917 em que estava presente a primeira menção do princípio da moralidade, vejamos:

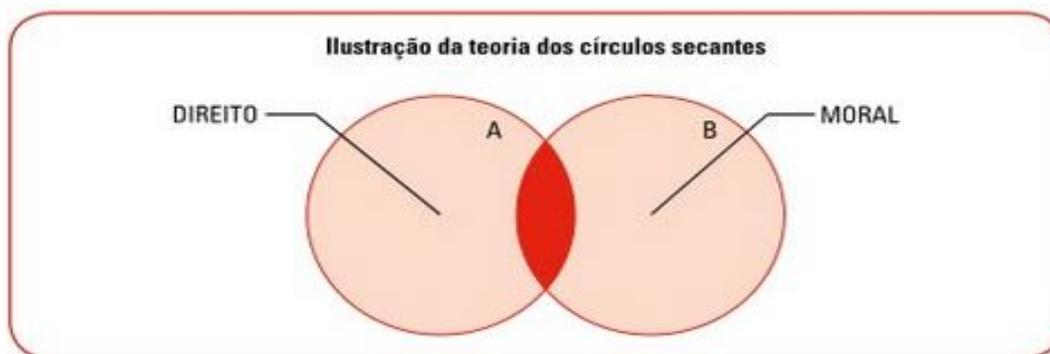
Foi Hauriou, esse fecundo e operoso agitador de idéias. [...] Em uma das suas magistrais anotações aos acórdãos do Conselho de Estado [...] mas a conformidade desses atos aos s basilares da “boa administração”, determinante necessária de qualquer decisão administrativa, é fiscalizada por outro recurso, fundado no desvio de poder, cuja zona de policiamento é a zona da “moralidade admi”. (DIAS apud BRANDÃO, 2009, p. 62).

Neste contexto, afirma DIAS, 2009, p.64, que a maioria dos autores e julgadores resistem em adotar a moralidade como princípio autônomo e insistem em adotá-lo como mera projeção de outro princípio.

A teoria dos círculos secantes de Claude Du Pasquier segundo MAZZA, 2014, p. 102, seria a teoria mais condizente com nossa realidade, uma vez que existem pontos de concordância entre o jurídico e o moral, mas não já uma coincidência todas entres suas exigências.

Para elucidar temos gráfico:

princípio



Fonte: Manual de Direito Administrativo. Mazza, 2014, p.102.

Entretanto, a positivação gradativa de preceitos da subjetividade da moral (Lei da improbidade administrativa n.º 8.429/92, Lei n.º 9.784/1999 em seu art. 2º inciso IV e artigos constitucionais art. 5º inciso LXXIII, art. 37 e art. 85, V) passaram a dar forma e

independência ao princípio da moralidade hoje requisito de validade dos atos administrativos.

O princípio da moralidade tem como condão a ética, probidade, lealdade, o decoro, a boa-fé, a honestidade e ética o que acalenta a população brasileira, por assim dizer, pois advento da lei de improbidade administrativa da Lei n.º 8.429/92 passou a tipificar as sanções aos agentes públicos.

1.2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Tal princípio é considerado o marco da Reforma Administrativa surge pela emenda constitucional n.º 19/98 tendo como objetivo primordial modelo de administração gerencial. Segundo Mazza, 2014, p.113 o princípio está intrinsecamente ligado a valores quanto a economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional.

Em outras palavras a intenção quanto a novos valores e premissas estabelecidos à administração pública foi de criar uma nova vertente empresarial, ou seja, trazer aspectos das entidades privadas à administração pública. Em sendo, o modo pelo qual administração passaria a realizar seus atos. Fazemos com isso questionamento quanto à lucratividade que não pode ser empregada na esfera pública, neste aspecto a corrente majoritária entende que aplicação deste princípio sempre vem em conjunto com o Direito administrativo.

Neste cerne podemos fazer um link com art. 170 da Constituição Federal, em que VIEIRA, sustenta em sua obra a Batalha dos Poderes em que o Estado poderia se utilizar dos recebimentos e verbas orçamentárias para reverter e diminuir às desigualdades regionais através dos investimentos dos tributos arrecadados.

1.3 APLICABILIDADE DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E MORALIDADE FRENTE À ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL.

Entendermos historicamente o conceito dos princípios de moralidade e eficiência tem importância ímpar para aplicarmos com efetividade às críticas e/ou sugestões sobre a abordagem técnica administrativa da autarquia INSS frente à nova política pública do corte de benefícios, revisões sob a égide de irregularidade.

A Administração Pública vem sofrendo um problema quanto a existência de “moral paralela”, ou seja, seriam aplicação de normas, condutas, duplicidade de regras, procedimentos, processo próprios. Identificamos claramente aplicação moral paralela frente à atuação administrativa autarquia INSS.

Segundo MAZZA, 2014, p. 106 a chamada administração paralela” edificada à sombra das regras jurídica e morais. Causa grandes problemas ausência de aplicação do princípio da Moralidade e que podemos citar como exemplo: inúmeras perícias médicas realizadas sem apreciação da documentação apresentada pelo requerente no procedimento administrativo nos requerimentos de auxílio-doença.

Observamos que perícias realizadas administrativamente tem condão próprio, normativa interna. O que destoa claramente das perícias judiciais realizadas frente aos Juizados Especiais Federais e varas Federais em processos de mesmo cunho.

Ao princípio da moralidade em que impera a ética, probidade, lealdade, o decoro a boa-fé, a honestidade e ética podemos claramente observar que autarquia INSS não vem cumprindo em geral prazos estipulados em lei para análises dos pleitos realizados em até 45 dias.

Dentro de um contexto específico, o corte de um benefício previdenciário, sem justificativa legais, baseadas em supostas irregularidades administrativas é uma afronta direta ao princípio da moralidade.

Frente a análise do princípio da eficiência notamos as inúmeras dificuldades apresentadas pelo INSS para responder administrativamente os pedidos, concessões e protocolos realizados. Com isso observamos alguns aspectos que delongam a análise dos procedimentos administrativos protocolados juntos ao INSS. Infringindo diretamente os s da Moralidade e eficiência.

O que de alguma maneira interfere análise dos procedimentos administrativos está ligado inicialmente à redução dos funcionários da autarquia. Há alguns meses temos passado pelo mau funcionamento do aplicativo e do portal de acesso “Meu INSS” O INSS tem falha nas informações CNIS de seus segurados. Grande parte da população ainda não sabe manusear aplicativo em questão e ainda observamos dificuldade dos segurados em apresentar documentação corretos ao seu caso.

Observamos e constatamos que se houvesse por parte do INSS aplicação das premissas dos conceitos de moralidade e eficiência boa parte de seus problemas seriam resolvidos.

2 A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DA AUTARQUIA INSS PARA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS.

Para a compreensão do tema, necessário se faz estabelecer duas premissas: o que é redução das desigualdades regionais efetivas e qual a política de redução de desigualdades realizadas inicialmente pelo Estado.

A redução nada mais é do que meio pelo qual o Estado tem para igualar as desigualdades estabelecidas ou pelas regiões ou em detrimento de zonas específicas. A partir de então, importante visualizar a temática sob o enfoque de valores constitucionais sociais, pois, inicialmente, a autarquia INSS fora criada com condão de reparadora de riscos sociais relevantes a população brasileira.

O viés que trouxe a modernização à esfera previdenciária com a utilização do aplicativo - Meu INSS- para protocolo de todos os requerimentos administrativo e consulta histórico básico de contribuição à Previdência Social, talvez fosse uma medida com intuito de equalizar a todo o brasileiro acesso rápido, fácil e eficiente.

Entretanto, atuação da advocacia administrativa previdenciária nos últimos meses ficou a mercê do aplicativo, inoperante, lento e que vem sendo alterado constantemente. A demora para disponibilizar cópia on-line tem sido exorbitante e chega há mais de 1 mês. O que inicialmente foi divulgado pela autarquia que sistema liberaria em 5 dias.

O estado brasileiro vinha construindo alicerces para diminuir as desigualdades sociais, podemos citar como exemplo: quantificação de um salário mínimo federal, a própria criação da previdência social-política pública, o preceito da irredutibilidade salarial, a concessão de benefícios previdenciários nunca inferior ao salário mínimo, a inclusão da mulher no mercado de trabalho, a inclusão por intermédio da redução de impostos na contratação de deficiente e idosos as empresas de todo o Brasil, entre outras políticas públicas.

De alguma maneira o Estado vinha combatendo as desigualdades sociais se utilizando das medidas e políticas públicas. Inclusive atuação da autarquia INSS na concessão de benefícios previdenciário. Ocorre que com governo Liberal de 2019 em 03/06/2019 foi concluída a votação no Senado, da MP 871 que seguiu para sanção presidencial em 19/06/2019 e foi convertida na Lei 13.846/2019, ou seja, virou lei “pente fino”.

A lei ainda veio com propósito de revisar milhões de benefícios ativamente com um amplo combate às irregularidades, que será feito por dois programas: Análise dos

Benefícios com Indícios de Irregularidades (válido para qualquer benefício) e Revisão de Benefícios por Incapacidade (incentivo à revisão das perícias médicas no INSS).

Houve ao nosso entender retrocesso, afronta aos direitos constitucionais, aos s da moralidade e da eficiência. Com tais medidas o INSS em seus procedimentos administrativos passou a remunerar valores diferenciados a seus peritos, por novas perícias realizadas. Ou seja, passou a remunerar por algo que já era de sua obrigação legal.

Foi oficializado na Lei nº 13.846/2019 a concessão de um bônus não só aos peritos, mas também aos técnicos e analistas do INSS. Além do trabalho normal, os servidores vão ganhar um bônus por perícia de aproximadamente 60 reais. E ainda, a autorização da quebra de sigilo bancário concedida por intermédio da nova lei, nos causa espanto.

Inicialmente a utilização de uma tecnologia *on-line* por intermédio de um aplicativo digital seria uma medida da autarquia INSS para beneficiar e facilitar o acesso da população brasileira á Previdência Social e garantir diminuição das desigualdades sociais pelo aspecto geográfico.

De maneira mais técnica e com olhar cauteloso, num segundo momento compreende-se que a inserção tecnológica tem como objetivo buscar por informações atualizadas de seus beneficiários no aplicativo “Meu INSS”, para cruzamento, análise e averiguação do benefício solicitado. Nota-se que ausência de aplicação dos princípios da moralidade e eficiência vai gerar e aprofundar as desigualdades sociais no Brasil.

3 JUDICIALIZAÇÃO

Verificando-se, que o fenômeno da judicialização dos processos administrativos se dá primordialmente pela ausência de aplicação do princípio da moralidade e eficiência que deveriam ser premissas estabelecidas ao Instituto Social do Seguro Social.

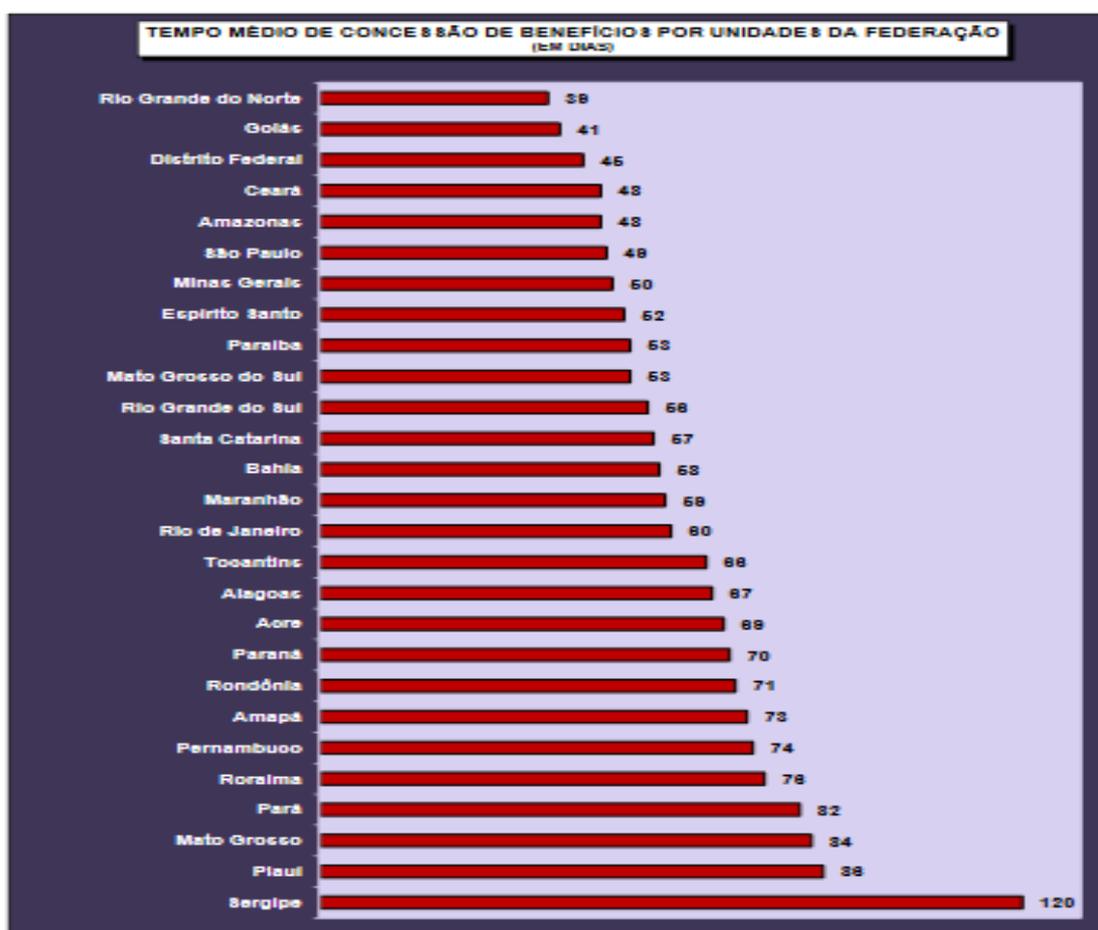
Sem profunda análise mas para tecermos uma diretriz é importante visualizar as premissas estabelecidas na Constituição Federal em seu inciso III do art. 3 da Constituição Social, em que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais frente a premissa de construção de uma sociedade livre, justa e igualitária.

Assim assume a autarquia INSS a garantia de uma sociedade, livre, justa e igualitária nas funções assim, predeterminadas constitucionalmente. A utilização dos princípios como norteadores das condutas administrativa dos servidores geraria

concessões ou ainda indeferimentos administrativos mais reais. Que dificilmente fossem revistos na esfera judicial.

Não estamos analisando, nesta fenda o prazo estabelecido de 45 dias, para concessão ou indeferimentos na esfera administrativa conforme decreto nº 3048/99. Apesar de entendermos que tal prazo assola direito a dignidade da pessoa humana. Mas que se procura estabelecer em questão e especificamente a ausência de aplicação administrativa dos princípios administrativo em questão.

Gráfico abaixo nos traz um panorama do tempo em dias de concessão dos benefícios previdenciários analisado pelo Boletim Estatístico da Previdência Social de novembro de 2018.



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social Novembro de 2018.

Depreende-se da análise que somente no ano de 2018 o Distrito Federal, Goiás e Rio Grande do Norte seguiram à risca o prazo para concessão dos benefícios previdenciários. Em sendo, demais 24 Estados não vem cumprindo com estabelecido na lei.

Outro ponto a ser alçado quanto às instruções normativas internas a que INSS se vincula, observa-se que a aplicação desta normativa, por vezes, se sobrepõe a aplicação da legislação federal nas situações de análise, revisão e concessão dos benefícios previdenciários.

Nesta escala de não aplicação das diretrizes legais Federais e utilização de normas, enunciados e medidas internas estabelecidas pela Autarquia INSS tem caracterizado o fenômeno da Judicialização dos processos administrativos previdenciário.

De uma maneira geral não estamos para qualificar os tipos de demandas ou analisar a quantificação que a ausência dos princípios administrativos geram ao judiciário, mas sob a perspectiva que assolam a população que por vezes tem seus benefícios previdenciários indeferidos. Como poderemos constatar com análise da quantidade de benefícios que são reativados judicialmente e revisados.

Tabela 2 - Quantidade de benefícios concedidos, reativados e revisados por decisão judicial (de 2014 a 2017)

Espécie	Total de Concessões (A)	Concessões Judiciais (B)	% (B/A)	Reativações Judiciais	Revisões Judiciais
Auxílio-doença previdenciário	8.437.354	389.852	21%	445.351	19.135
Aposentadoria por idade (rural)	1.379.470	342.209	18%	6.761	11.964
Aposentadoria por invalidez previdenciária	749.151	280.063	15%	9.636	16.502
Aposentadoria por tempo de contribuição	1.443.358	184.695	10%	14.183	73.234
Amparo social à pessoa com deficiência (BPC)	683.987	168.696	9%	8.978	5.902
Pensão por morte previdenciária	1.715.042	164.559	9%	9.661	22.677
Salário maternidade	2.481.021	70.321	4%	143	412
Aposentadoria especial	80.700	58.770	3%	1.468	15.628
Auxílio-doença acidentário	78.317	56.447	3%	4.709	3.402
Amparo social ao Idoso (BPC)	632.136	47.529	3%	3.561	2.344
Auxílio-acidente previdenciário	49.042	21.013	1%	997	600
Outros	2.357.004	74.903	4%	53.744	17.932
Total	20.086.582	1.859.057	100%	559.192	189.732
% em relação ao total de concessões		9,3%		2,8%	0,9%

Fonte: Associação dos Juizes Federais do Brasil.

Como a judicialização amplia os gastos com Previdência Social, pois além do que é dispendido com o pagamento do benefício previdenciário em si considerado, somam-se os custos da máquina judiciária, bem como aqueles com juros moratórios e correção

monetária por vezes honorários advocatícios, já que autarquia tem benefícios de isenção de custas processuais.

Houve ao nosso entender retrocesso uma afronta aos direitos constitucionais, aos da moralidade e da eficiência quando se tem que buscar no judiciário o cumprimento de um direito básico quanto à concessão de determinado benefício é porque de alguma maneira o INSS não vem cumprindo com os fins a que inicialmente destinou.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar se o INSS tem realizado medida de redução de desigualdades sociais. Infelizmente a autarquia neste aspecto tem deixado muito a desejar. De maneira clara não tem utilizado dos princípios da moralidade e eficiência para análise dos seus procedimentos administrativos

De alguma maneira o Estado vinha combatendo as desigualdades sociais se utilizando das medidas e políticas públicas. Inclusive com atuação efetiva da autarquia INSS na concessão de benefícios previdenciário. Ocorre que com governo Liberal de 2019 em 03/06/2019 foi concluída a votação no Senado da MP 871 que seguiu para sanção presidencial em 19/06/2019 e foi convertida na Lei 13.846/2019, ou seja, virou lei “pente fino”.

A lei ainda veio com propósito de revisar milhões de benefícios ativamente com um amplo combate às irregularidades, que será feito por dois programas: Análise dos Benefícios com Indícios de Irregularidades (válido para qualquer benefício) e Revisão de Benefícios por Incapacidade (incentivo à revisão das perícias médicas no INSS).

Desta feita o retrocesso, afronta aos direitos constitucionais, aos da moralidade e da eficiência.

Inúmeras são as dificuldades apresentadas pelo INSS para responder administrativamente os pedidos, concessões e protocolos realizados. Com isso observamos alguns aspectos que delongam a análise dos procedimentos administrativos protocolados juntos ao INSS. Infringindo mais uma vez e diretamente os da moralidade e eficiência.

Inicialmente a utilização de uma tecnologia *on-line* por intermédio de um aplicativo digital seria uma medida da autarquia INSS para beneficiar e facilitar o acesso

da população brasileira á Previdência Social e garantir diminuição das desigualdades sociais pelo aspecto geográfico e agilidade apuração do solicitado.

De maneira mais técnica e com olhar cauteloso, num segundo momento compreende-se que a inserção tecnológica tem como objetivo buscar por informações atualizadas de seus beneficiários no aplicativo “Meu INSS”, para cruzamento, análise e averiguação do benefício solicitado e ainda existe delonga para concessão ou indeferimento do solicitado.

O retrocesso é uma afronta aos direitos constitucionais, aos s da moralidade e da eficiência quando se tem que buscar no judiciário o cumprimento de um direito básico quanto à concessão de determinado benefício é porque de alguma maneira o INSS não vem cumprindo com os fins a que inicialmente destinou.

Nota-se que ausência de aplicação dos princípios da moralidade e eficiência vai gerar e aprofundar as desigualdades sociais no Brasil. Frente a novos parâmetros de contenção e redução de benefícios irregulares é preciso que INSS reempregue os valores “economizados” na distribuição e aplicações de medidas que visem redução das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da república federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 31 de julho 2019;

_____.Jus Brasil. Âmbito Jurídico. AGU afasta no STF judicialização de demandas previdenciárias antes da análise administrativa do INSS. Disponível em < <https://ambito-juridico.jusbrasil.com.br/noticias/136109208/agu-afasta-no-stf-judicializacao-de-demandas-previdenciarias-antes-da-analise-administrativa-do-inss> >. Acesso em: 31 de julho de 2019;

_____. Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 23 Nº11. <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/Beps112018_trab_FINAL.pdf>. Acesso em 01/05/2020.

_____. Planalto. Lei 9.784/1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 01 de agosto de 2019.;

_____. Lei nº 8.429/92. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 01 de agosto de 2019.;

_____. Associação dos Juizes Federais do Brasil. AJUFE. http://ajufer.org.br/images/pdf/AJUFE_Arrazoado_Tcnico_Judicializacao_INSS_.pdf. Acesso em 02/05/2020.

DIAS, Jefferson Aparecido. Princípio da Eficiência e moralidade administrativa. 2ª Edição. Curitiba. Ed. Juruá, 2009;

LEAL, Bruno Bianco. Os segredos da prática previdenciária: tudo sobre o INSS em juízo. São Paulo. Ed Poiesis, 2015;

MAUSS, Adriano. Recurso administrativo previdenciário. São Paulo: LTr, 2017.

MAZZA, Alexandre. Manual De Direito Administrativo. Ed. Saraiva, 2014;

MELO, Celso Antônio Bandeira De. Curso de Direito Administrativo. Ed. Malheiros,

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Ed. Medeiros, 2012;

PANCOTTI, Luiz Gustavo Boiam. Benefícios previdenciários: tutela e solução de conflitos a luz de s constitucionais. Curitiba, Ed. Curitiba. ED. Juruá, 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo, São Paulo, Ed. Atlas, 2009;

SANTOS, Rafael de Araujo. Principio da Moralidade Administrativa. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/9094/Principio-da-moralidade-administrativa>>. Acesso em: 31 de julho de 2019;

TAVARES, André Ramos. Direito Constitucional Econômico. São Paulo: Método, 2003.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A batalha os poderes da transição democrática ao mal estar constitucional. Ed. Companhia das letras. Edição Kindle. 2018