

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

INALDO OLIVEIRA PIRES

O PROCESSO ADMINISTRATIVO NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DA LOAS

São Luís
2013

INALDO OLIVEIRA PIRES

O PROCESSO ADMINISTRATIVO NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DA LOAS

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. José de Ribamar Caldas Furtado

São Luís

2013

INALDO OLIVEIRA PIRES

O PROCESSO ADMINISTRATIVO NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DA LOAS

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em: ____ / ____ / ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. José de Ribamar Caldas Furtado (Orientador)
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

1º Examinador (a)
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

2º Examinador (a)

Ao meu filho Wandesson Davi, maior e
melhor presente de Deus em minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida.

Agradeço, especialmente, aos meus pais, Benedito Pires e Matildes Oliveira, pelo apoio de uma vida inteira.

Agradeço à minha esposa Ana Letícia e ao meu filho Wandesson Davi, razão maior de tudo que faço.

Agradeço aos meus irmãos Ivonete, Naldo, Ednaldo e Adnaldo, e aos meus sobrinhos, e, também, a minha segunda mãe Teresa pela compreensão e atenção a mim dispensadas.

Agradeço ao Professor Caldas Furtado pela paciência e atenção.

Agradeço aos meus amigos Israel Mendes e Jan Cabral pelos momentos que vivemos no pré vestibular.

Agradeço principalmente aos amigos que fiz na UFMA, em especial a Hilton Durans e Pablo Madeira, pelos momentos de alegria compartilhados nesses cinco anos de curso.

A todos muito obrigado.

*Somos livres
"Somos livres...
Quando a cidadania
Nos concede o direito
De sermos o que queremos...
De termos o que nos é de direito...
Somos livres...
Quando a democracia
Nos oferece liberdade
Para decidir o que faremos
Iremos para onde temos segurança
Somos livres...
Quando conquistamos autonomia
Para exigirmos o que nos convém,
O que é melhor para nós.
Somos livres...
Quando as leis
Usam o seu poder
Para fazer justiça...
Defender o bem comum...
Somos livres
Quando a educação nos proporciona
estrutura
Para transformarmos a nossa
realidade...
(...)"*

Nildo Lage.

RESUMO

O presente trabalho trata da análise do Processo Administrativo na concessão de benefícios da lei orgânica da assistência social - LOAS como instrumento de exercício da cidadania. A cidadania, diga-se, no aspecto de exercícios de direitos garantidos pelo Ordenamento Jurídico aos cidadãos frente ao aparato do Estado, que tem reflexo no próprio regime democrático. Assim, foca-se a pesquisa nos benefícios de prestação continuada previstos na lei orgânica da assistência social - LOAS, cuja responsabilidade por seu incremento é do Instituto Nacional da Seguridade Social. Para tanto investigou-se o processo administrativo de concessão de benefício, a sua procedimentalização à luz da Lei Federal nº 9784 de 29 de janeiro de 1.999, seus princípios, e o interesse público como finalidade maior do processo administrativo. A pesquisa abordou também a aplicação do princípio do devido processo legal ao processo administrativo, previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Por fim, discorre-se sobre a crescente demanda do Poder Judiciário com ações previdenciárias, cujo direito questionado fora negado no âmbito administrativo.

Palavras-chave: Cidadania. LOAS. Processo Administrativo. Devido Processo Legal.

ABSTRACT

The present work deals with the analysis of the Administrative Procedure in granting benefits of the Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS as an instrument of citizenship. Citizenship, I might add, in respect of exercise of rights guaranteed by the legal system to citizens across the State apparatus, which is reflected in the democratic regime itself. Thus, the research focuses on continuous benefits provided in the Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, whose responsibility for its increase is the Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS. For both, investigated the administrative process for granting benefit, its procedure in the light of Federal Law No. 9.784 of 29 January 1999, its principles, and the public interest as a major purpose of the administrative process. The survey also addressed the application of the principle of due to administrative procedure, laid down in Article 5 of the Federal Constitution of 1988. Finally, addresses the increasing demand of the Judiciary with pension shares, whose rights questioned were denied at the administrative level.

Key-words: Citizenship. LOAS. Administrative process. Due process.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	A CIDADANIA E A PROCEDIMENTALIZÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	12
2.1	Cidadania como exercício de direito.....	12
2.2	A procedimentalização dos atos administrativos.....	14
2.3	O processo administrativo como instrumento de controle de poder.....	16
2.4	O processo administrativo como instrumento democrático.....	18
2.5	Interesse público como objetivo do processo.....	19
2.6	A democracia e o processo administrativo na Constituição Federal de 1988.....	21
3	O PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL APLICADO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO	24
3.1	Finalidade do processo administrativo.....	25
3.2	Princípios constitucionais que regem a Administração Pública....	26
3.3	Princípios relacionados ao processo administrativo.....	27
4	RITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO À LUZ DA LEI Nº 9.784	35
4.1	Instauração do processo administrativo.....	35
4.2	Do direito de petição.....	35
4.3	Sujeitos da relação processual administrativa.....	37
4.4	O dever de imparcialidade do julgador.....	38
4.5	Instrução do processo administrativo.....	39
4.6	Julgamento e decisão.....	40
4.7	O processo administrativo de concessão de BPC.....	42
4.8	A judicialização como forma de garantir o BPC.....	45
5	CONCLUSÃO	46
	REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 deu substancial importância à cidadania ao elencá-la, logo no artigo primeiro, dentre os fundamentos da República Federativa do Brasil ao mesmo nível da soberania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político.

A cidadania na Constituição possui dois enfoques diferentes: um deles está relacionado aos direitos políticos e de nacionalidade, segundo o qual ser cidadão é ter a nacionalidade brasileira e exercer o direito de sufrágio, votar e poder ser eleito, além de direitos previstos na própria Constituição que poderão ser exercidos somente por cidadãos, como é o caso, por exemplo, da ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público.

Há ainda o enfoque de cidadania, que será abordado no presente trabalho, ao longo do segundo capítulo. Ele está relacionado ao exercício de direitos previstos no Ordenamento Jurídico; esse conceito está intimamente relacionado ao conceito de Democracia uma vez que busca a participação plena dos cidadãos nas atividades relacionadas ao estado, proporcionando direitos de seus interesses.

Ademais, dentre esses direitos temos a assistência aos desamparados elencada como um direito social previsto na Constituição Federal de 1988 e melhor detalhada no próprio texto constitucional em capítulo destinado à Assistência Social, determinando que ela seja prestada a quem necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social.

Destarte, em 1993, com o intuito de melhor regulamentar o dispositivo constitucional, foi editada a Lei nº 8.742, batizada de lei orgânica da assistência social – LOAS, que ratificou o texto constitucional ao estabelecer que a Assistência Social é um direito do cidadão de caráter não contributivo e um dever do Estado.

Dentre os objetivos dessa lei têm-se os Benefícios de prestação continuada - BPC, os quais visam a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência, incapacitada de exercer atividades laborais, e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou mais, sendo que ambos deverão comprovar não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, cuja aferição e concessão serão executadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, mediante perícias executadas por profissionais da área da saúde, no caso de

deficientes, e por assistentes sociais que detalharão a condição de miserabilidade dos interessados.

A concessão dos referidos benefícios, como atos administrativos que são, ocorrerá por meio de processo administrativo no bojo do qual deverão ser assegurados aos requerentes o contraditório e a ampla defesa, e os meios inerentes ao exercício da cidadania, estes, direitos individuais previstos na Constituição Federal como cláusulas pétreas.

Esses processos administrativos, estudados a partir do terceiro capítulo da presente pesquisa, no âmbito da Administração Pública Federal, são regulados pela Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que trouxe ao ordenamento o rito processual a ser seguido, prevendo direitos e deveres do administrado e da Administração, princípios que regem o ato, a forma de início do processo, os interessados, a forma o tempo e o lugar dos atos juntamente com sua comunicação, a competência administrativa para o ato e as causas de suspeição até à instrução com o julgamento e recursos.

Por conseguinte, esta pesquisa acadêmica busca demonstrar que o Processo Administrativo é um instrumento de que o administrado se utilizará para fazer valer seus interesses frente ao Estado. Esse meio, diga-se, por ter rito célere e não oneroso, o tornar mais atraente na resolução de demandas na seara administrativa, que o rito processual judiciário, embora não tenha por parte dos executores a devida atenção.

Ocorre que o Estado, seja por despreparo de seus agentes, seja por falta de vontade administrativa, por vezes negligencia a instrução devida do processo administrativo, fazendo com que o administrado, descontente com a decisão exarada, leve a questão ao conhecimento do Poder Judiciário, para que este, manifeste sua decisão de forma definitiva e com maior respaldo.

Bem verdade que o descontentamento é comum naqueles que veem seus pleitos indeferidos, mas a questão preocupante é com a grande quantidade de ações judiciais previdenciárias de concessão de BPC que são ajuizadas todos os meses nos Juizados Especiais Federais, que estão abarrotados de ações desse tipo, cuja decisão, em sua maioria, são de procedência do pedido.

Esse fato nos leva a crer que os processos administrativos instaurados, a partir dos requerimentos dos cidadãos, não estão observando o devido processo legal, o que faz com que esse excelente instrumento de exercício da cidadania seja

mais um desencanto do administrado com as instituições estatais.

É dessa inobservância nos preceitos do Devido Processo Administrativo que parte a pesquisa para elaboração desta dissertação, cuja abordagem está relacionada à Cidadania como exercícios de direitos.

Para a realização desta pesquisa acadêmica, adotou-se o método dedutivo, utilizando-se de fontes documentais diretas e indiretas. Como fonte documental direta tem-se a Constituição Federal, a lei que rege o processo administrativo e a LOAS e, como fonte documental indireta foram utilizados livros e artigos científicos sobre a temática.

2 A CIDADANIA E A PROCEDIMENTALIZAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

2.1 Cidadania como exercício de direito

Na esfera jurídica existe uma tendência no sentido de se conceituar os direitos de cidadania como se fossem um conteúdo relacionado apenas aos direitos políticos e de nacionalidade. No entanto, o moderno conceito de cidadania é bem mais abrangente: representa, na verdade, o exercício de direitos previstos no Ordenamento Jurídico.

Como conceito de cidadania, atrelado à própria Democracia, colha-se, a título de exemplificação, a elaboração de (BRAGA, 2011, p.1), em artigo intitulado Processo Administrativo como instrumento de cidadania:

A cidadania, assim considerada, consiste na consciência de participação dos indivíduos na vida da sociedade e nos negócios que envolvem o âmbito de seu Estado, alcançados, em igualdade de direitos e dignidade, através da construção da convivência coletiva, com base num sentimento ético comum capaz de torná-los partícipes no processo do poder e garantir-lhes o acesso ao espaço público, pois democracia pressupõe uma sociedade civil forte, consciente e participativa.

Interessante transcrever reflexão de J.J. Calmon de Passos (2001, p.9), aludindo à cidadania:

[...] a cidadania, em sua plena abrangência, engloba direitos políticos (participação), direitos civis (autodeterminação) e direitos sociais (pretensão a prestações públicas). Ser cidadão, portanto, importa na titularidade de direitos nas três esferas apontadas, vale dizer, de um poder de vontade não subjetivo a limitações e controles que o anulem ou inviabilizem. E mais, a exclusão de qualquer das esferas apontadas, ou a limitação em qualquer delas, é a fragilização da cidadania. Ser cidadão plenamente significa poder de participação efetiva na vida política e participação com preservação do poder de autodeterminação pessoal, seja em termos de impor abstenções ao Estado, seja em termos de lhe exigir prestações.

A Constituição brasileira elencou os fundamentos nos quais se baseiam o Estado Democrático de Direito, destacando-se a cidadania e a dignidade humana, conforme artigo 1^o, incisos II e III da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998).

¹ Art. 1^o A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Logo no segundo capítulo do título II, a Carta Magna tratou dos direitos sociais como uma garantia fundamental dos cidadãos; no artigo sexto elencou direitos sociais, dentre os quais, a assistência aos desamparados. *In Verbis*: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A importância da assistência na Constituição Federal é retratada no título VIII, que trata da ordem social, e em seu artigo 193² estabeleceu que a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a Justiça sociais. (BRASIL, 1988).

Em seguida a Carta Magna trouxe o artigo 194³ que trata da Seguridade Social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social. (BRASIL, 1988).

A Assistência Social, acessível a quem dela necessitar, independentemente de contribuição para qualquer regime previdenciário, foi tratada no artigo 203 da Constituição Federal. *In Verbis*:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Com o fim de regulamentar esse dispositivo constitucional foi editada a Lei Federal nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, que tratou de definir a Assistência Social.

² Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

³ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1993).

A LOAS estabeleceu que a Assistência Social realiza-se de forma integrada às Políticas públicas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender a contingências sociais, promovendo a universalização dos direitos sociais (BRASIL, 1993).

Dentre os objetivos da Lei nº 8.742 temos o elencado na alínea "e" do inciso primeiro do artigo segundo. Vejamos: “Art. 2, I, e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1993).

A comissão de Assistência Social da OAB de Santa Catarina, na obra *A Caminho da Cidadania, 5 Anos de LOAS*, fez interessante reflexão acerca do tema. A saber:

A assistência social passa a ser um direito exigível do Poder Público porque é direito do cidadão e dever do Estado garantir os mínimos sociais a todas as pessoas que não têm providas as suas necessidades básicas. O entendimento do que sejam os mínimos sociais no campo dos direitos sociais ainda não está claramente definido, mas por certo seus componentes podem ser identificados como aqueles que visam a garantir dignidade a toda pessoa humana, a qual deve ser percebida na sua integralidade, abrangendo os aspectos, físico, moral, mental, espiritual e social. (BRASIL, 1999).

Verifica-se do exposto que a Assistência Social, definida como uma política pública, visa garantir, aos cidadãos, que necessitarem dela, direitos sob a responsabilidade do Estado.

O exercício da Cidadania e também da Democracia estão intimamente relacionados, como dito alhures, com o exercício de direitos previstos na Constituição e nas leis. Grande parte desses direitos, para serem usufruídos, necessitarão da atividade administrativa do Estado, que a exerce, em respeito aos comandos normativos, por meio da procedimentalização de seus atos.

2.2 A procedimentalização dos atos administrativos

Não se poderá imaginar o exercício da cidadania em um Estado democrático cujas demandas dos seus cidadãos não tenham um meio adequado e

célere na seara administrativa, já que esta possui mecanismos eficazes de resposta às demandas dos interessados, sem recorrer ao Poder Judiciário.

Num estado democrático a função de evitar conflitos de interesses deverá ser repartida por alguns órgãos ou poderes do Estado, evitando-se assim a sua aglutinação em um único ponto, que, assim, acumularia um poder absoluto sobre a sociedade (BRAGA, 2011, p.2).

A esse respeito revela-se interessante a lição de Rocha (1996, p.141) ao ressaltar que o Processo Administrativo não limita o direito de ação, antes serve como instrumento de exercício de direitos, em homenagem, ao interesse público e aos princípios do Estado Democrático de Direito

Pode-se, portanto, afirmar que a procedimentalização administrativa, enquanto meio de solução de conflitos, não se constitui, nem por de leve, limitação ao sagrado direito de ação. O exame dessas questões afeitas ao processo administrativo por parte da função jurisdicional deveria ser uma exceção, não uma regra, funcionando tal qual um prudente filtro. Afinal, o aparato judicial se encontra abarrotado de lides esperando por solução definitiva. O alívio do Poder Judiciário é fato que conduz ao refinamento da produção da Justiça, justificando sobremaneira os investimentos no desenvolvimento e na credibilidade efetiva da sistemática do processo administrativo em toda a administração pública. Reconheça-se: o processo administrativo é meio idôneo de gerar justiça positivada, assegurando os direitos fundamentais, homenageando o interesse público e os princípios do Estado Democrático de Direito.

Por oportuno ao excursão dissertativo em tela, colha-se ainda a lição de Braga (2011, p.2) que ressalta a importância do processo administrativo destacando a sua não onerosidade e informalismo:

Desta feita, o processo administrativo atua como instrumento célere e mais simplificado para atender a todos os princípios da ordem jurídica constitucional, franqueando ao administrado precioso campo de defesa de seus interesses, viabilizando, em planos conseqüentes, maior participatividade e cidadania. Ora, a opção pela via administrativa é desejável, devendo ser objeto de maiores estudos e investimentos por parte da Administração Pública, enfatizando-se a efetividade e confiabilidade do procedimento administrativo, elevando-se seus atrativos da gratuidade, do informalismo, com a certeza de zelo de todas as garantias constitucionais.

A atividade e a função administrativas, indispensáveis no desenrolar das ações do Estado, são, no dizer de Justen Filho (2010, p.300):

Dois aspectos de um mesmo fenômeno jurídico. Mais ainda, são dois aspectos indissociáveis entre si. Não teria sentido que o ordenamento jurídico criasse a função administrativa sem prever a atividade administrativa. É indispensável que a função administrativa - considerada como um conjunto de atribuições vinculadas à realização de determinadas

finalidades - seja acompanhada do desenvolvimento de um conjunto ordenado de atividades.

Ressalte-se que, para o desempenho dessa atividade administrativa, far-se-á necessária a existência de uma estrutura estatal organizada e permanente, com rito procedimental previamente definido em respeito ao princípio da legalidade que norteia os atos administrativos em geral.

Justen Filho (2010, p.300), a respeito desse tema, dispõe-no da seguinte maneira:

A satisfação das necessidades coletivas, que justifica a atribuição de competências extraordinárias ao Estado e a institucionalização da própria função administrativa, exige uma estrutura material de bens e um conjunto pessoas permanente. Mais ainda, a função administrativa apenas é executada de modo satisfatório na medida em que se traduza numa sequência ampla de ações ordenadas de modo a produzir as providências abstratas e as utilidades materiais adequadas.

As atividades administrativas estão, como já discorrido, fundamentalmente ligadas aos conceitos de Democracia e Cidadania modernos. Os atos administrativos, ressalvados os mais simples, para serem executados, necessitarão de uma procedimentalização. Assim assevera Justen Filho (2010, p.303):

O direito administrativo contemporâneo caracteriza-se pela procedimentalização, instrumento indispensável de controle do poder estatal e de aperfeiçoamento da atuação governamental. O regime jurídico de direito administrativo alicerça-se sob dois pilares fundamentais. Um deles é a vinculação aos direitos fundamentais e o outro é a procedimentalização.

Para melhor esclarecimento sobre o assunto, cite-se aqui, por ser importante, o conceito de procedimentalização de elaborado Justen Filho (2010, p.303), ao dizer que

A procedimentalização consiste na submissão das atividades administrativas à observância de procedimentos como requisito de validade das ações e omissões adotadas. Significa que a função administrativa se materializa em atividade administrativa, que é um conjunto de atos. Esse conjunto de atos deve observar uma sequência predeterminada, que assegure a possibilidade de controle do poder jurídico para realizar os fins de interesse coletivo e a promoção dos direitos fundamentais.

A atuação administrativa deverá ser materializada de maneira formal, seguindo uma ordenação previamente estabelecida e lógica, destinada a garantir ao administrado a não imposição puramente subjetiva da autoridade competente responsável pelo ato.

Mais uma vez, por valioso, considera-se o que afirma Justen Filho (2010, 303) ao tratar desse assunto:

A procedimentalização impede a concentração decisória num ato imediato e único. Mais ainda, assegura a oportunidade de manifestação para todos os potenciais interessados, a qual deverá ser promovida, em princípio, previamente a qualquer decisão. Enfim, a procedimentalização exige que toda e qualquer decisão administrativa seja logicamente compatível com os eventos que lhe foram antecedentes e se traduza em manifestação fundada em motivos cuja procedência é requisito de validade.

O formalismo dos procedimentos é uma garantia ao administrado de limitação ao poder da autoridade estatal no cumprimento de suas funções, e de respeito, por ela, aos direitos fundamentais previstos legal e constitucionalmente. (JUSTEN FILHO, 2010, p.304).

Além dos fins visados pela procedimentalização, respeito aos direitos fundamentais, controle do poder da autoridade administrativa, garantia da democracia na participação das decisões e atividade administrativa isenta de defeitos, tem-se ainda a redução das demandas levadas ao conhecimento do Poder Judiciário.

Em relação à concessão de benefícios de prestação continuada, essa demanda, como se considerará neste trabalho, tem abarrotado os juizados especiais federais por todo o Brasil, como consequência da não observância dos preceitos legais a respeito do Processo Administrativo na concessão de benefícios.

2.3 O processo administrativo como instrumento de controle de poder

O Processo Administrativo ao permitir a participação direta dos interessados nas decisões tomadas, ao lado dos princípios que regem os atos administrativos em geral, é um meio de evitar o abuso de poder das autoridades estatais. É ainda o magistério de Justen Filho (2010, p.305) que faz interessante comparação a respeito desse assunto:

A procedimentalização da atividade estatal produz efeitos equivalentes aos da separação de Poderes. As duas concepções desempenham a mesma função de controle, uma vez que se trata de evitar o poder absoluto concentrado. Conduz a uma espécie de fracionamento da competência, internamente a cada órgão. Inviabiliza-se o exercício da competência decisória em um momento concentrado e único. O exercício do poder jurídico é diluído no curso de uma série de atos, ordenando-se segundo um postulado de coerência lógica.

Pode-se perceber que o Processo Administrativo é um meio importante para o controle do poder estatal, posto que por meio dele, pode o administrado fiscalizar a regularidade dos atos decisórios, emanados pelas autoridades públicas, na esfera de seus interesses.

Nesse sentido é possível verificar se a decisão ao final da instrução processual foi tomada com base nas formalidades previstas, em obediência aos princípios e regras relativos aos processos, ou em desobediência aos comandos normativos.

Para Justen Filho (2010, p.305) a procedimentalização também propiciará o controle de ações futuras por parte dos agentes públicos. A saber:

O processo propicia o controle na acepção de determinação e influência sobre a conduta futura dos agentes estatais, seja pela possibilidade de fiscalização posterior acerca da regularidade dos atos praticados, seja pelo dever de coerência com os atos passados, a evolução do processo elimina a prática de atos abusivos. Nesse sentido, a decisão final é produto dos eventos ocorridos no curso do processo.

Verifica-se, então, que o Processo Administrativo agirá na sua função de controle do Poder estatal atuando tanto previamente ao ato, quanto após ele, no caso de eventual fiscalização posterior do ato emanado. Isso faz com que a autoridade atue de maneira cautelosa, a fim de evitar transtornos para a administração por falha em seus atos.

A problemática, tema dessa dissertação, está relacionada à inobservância por parte dos gestores públicos das regras legalmente estabelecidas para a concessão dos benefícios de prestação continuada.

2.4 O processo administrativo como instrumento democrático

A Democracia como direito de participação do administrado nas decisões estatais de seu interesse é, também, um objetivo do processo administrativo, uma vez que vincula a atuação estatal, em seu conteúdo, em busca de alcançar o interesse público. Segundo Justen Filho (2010, p.305), "[...] no processo se verifica uma garantia material, que se traduz na compatibilização entre os atos estatais e os valores constitucionais."

Esse autor segue afirmando que

Um Estado Democrático de Direito traduz-se em fórmula democrática de formação da vontade dos agentes públicos. Dá-se garantia formal, subordinando o exercício das competências públicas à observância de certos procedimentos. A atividade administrativa passa a ser procedimentalizada, o que significa muito mais do que a ritualização dos atos estatais. (JUSTEN FILHO, 2010, p.305).

O devido processo legal foi instituído não só para tutelar os particulares e seu patrimônio contra os abusos nas decisões dos agentes do Estado, mas também como meio de impedir decisões administrativas imprudentes, que venham a gerar efeitos ruinosos sobre o patrimônio público. (JUSTEN FILHO, 2010, p.305).

Nesse sentido, valiosa a lição de Canotilho (1998, p.318), em sua obra direito constitucional e teoria da constituição, ao dispor que: "A exigência de um procedimento juridicamente adequado para o desenvolvimento da actividade administrativa considera-se como dimensão insubstituível da administração do Estado de direito democrático."

2.5 Interesse público como objetivo do processo

Com o crescimento populacional e estrutural do Estado, surgiram nas sociedades grupos com interesses cada vez mais distintos e, com isso, a necessidade de mais organização estatal. Medauar e Shirato (2010, p. 17), ao abordar essa questão, assim discorre:

O surgimento de uma sociedade pluriclasse, com interesses cada vez mais distintos e coletivos, e a conseqüente necessidade cada vez maior de intervenção estatal em diversos campos econômicos e sociais faz com que a noção de interesse público como determinante da atuação da Administração Pública e consagrada da conferência dos poderes exorbitantes de que goza a Administração Pública seja por demais fluida. Não é mais possível falar-se em apenas um interesse público, mas sim em uma pluralidade de interesses coletivos dotados de legitimidade.

A esse respeito, Medauar (2003, p. 190) faz interessante reflexão, em sua obra *Direito Administrativo em Evolução*, ao discorrer que:

A uma concepção de homogeneidade do interesse público, segue-se uma situação de heterogeneidade; de uma idéia de unicidade passou-se a completa existência de multiplicidade de interesses públicos. A doutrina menos antiga refere-se a impossibilidade de rigidez na prefixação do interesse público sobretudo pela relatividade de todo padrão de comparação.

Por interesse público, deve-se entender que sua realização nada mais é do que a realização de interesses privados, de modo que a satisfação de um poderá representar, igualmente, a promoção do outro (MEDAUAR; SCHIRATO, 2010, p.15).

O Processo Administrativo tem essa função de organização, de desenvolvimento da atividade administrativa. É o meio do qual se utiliza o Estado para responder aos anseios dos administrados, e ao mesmo tempo é para estes um instrumento de segurança contra o autoritarismo estatal.

Destaque-se aqui lição de Giannini apud (MEDAUAR; SCHIRATO, 2010, p. 18) e traduzido:

Estando o processo administrativo em função de ponderação de interesses e sendo os interesses que se apresentam nas situações, reais interesses públicos, coletivos e privados, concomitantemente, o processo administrativo tende a compor o interesse público primário cuja autoridade é atribuída com cada um dos interesses que sejam colhidos no processo e que sejam considerados tuteláveis através dos atos que concorrem na instrução procedimental.

Em vista do exposto, pode-se entender o Processo Administrativo como um instrumento essencial na atuação administrativa estatal, uma vez que, ao representar a vontade dos administrados, serve-o, ainda, como escudo, já que irá impor ao administrador o dever de fundamentar suas decisões, explicitando as razões que sustentam o interesse público em geral.

O Processo Administrativo, como afirmam Medauar e Schirato (2010, p.15), é meio pelo qual os comandos jurídicos abstratamente previstos na norma, transformam-se, pelo exercício das competências legalmente estabelecidas, em atos administrativos.

Ressalte-se, ainda segundo esse autor, que existem atos mais simples, sem interesses a serem sopesados, que prescindem de prévio processo administrativo para sua concretização. A saber:

Não obstante a grande generalidade dos atos, dependerem, atualmente, de processo no qual, por meio da realização da competência prevista na norma, serão sopesados os interesses coletivos existentes no caso concreto e será produzido um ato final, nem todos os atos demandarão prévio processo. (MEDAUAR; SCHIRATO, 2010, p.20).

Sobre esse assunto, as lições de Massimo Severo Giannini, citado na obra de Medauar e Schirato (2010, p.21), são oportunas. Ei-las:

Os atos que prescindem de um prévio processo administrativo serão os atos que (i) em relação aos quais inexistem diversidade de interesses, (ii) para os quais a lei previamente estabelece o interesse a ser perseguido e que deverá prevalecer (como os atos praticados em caso de urgência) e (iii) nos quais o agente público atua como agente privado, com as mesmas faculdades deste, em razão de amplíssima liberdade de ação concedida pela lei, como são os atos praticados na exploração da atividade econômica.

O Processo Administrativo, poderá assim ser entendido, ainda segundo Medauar e Schirato (2010, p.21) como:

o encadeamento de atos destinados à produção de uma decisão final, que representa o caminho de transformação da competência juridicamente atribuída em um ato final com efeitos concretos ou abstratos com a finalidade de concretizar os comandos normativos abstratos, conforme o resultado da ponderação dos interesses coletivos subjacentes à relação em questão, em satisfação a direitos e garantias constitucionalmente assegurados.

Os benefícios assistenciais previstos na LOAS, para serem concedidos, tem os seus requisitos avaliados por meios desse processo administrativo conceituado acima.

2.6 A democracia e o processo administrativo na Constituição Federal de 1988

O exercício da Cidadania, como afirmado alhures, está intimamente ligado à Democracia e não há como imaginar um Estado democrático em que não sejam respeitados os direitos e garantias dos cidadãos. A cidadania é, sobretudo, exercício de direitos e deveres.

O direito à Democracia, para Bonavides (2013 p. 97) é um direito fundamental de quarta geração, emergente no contexto de globalização política; é, afirma o autor, a universalização dos direitos fundamentais.

A Constituição Federal de 1988, batizada de Constituição Cidadã, deu significativo valor à Democracia e à Cidadania. É o que se torna claro logo a partir da leitura do artigo 1º, ao afirmar que o Brasil é um Estado Democrático de Direito e elencar seus fundamentos. *In Verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;

II - a cidadania;
 III - a dignidade da pessoa humana;
 IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
 V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

O Processo Administrativo como instrumento de cidadania, em consonância com os valores do regime democrático, é meio utilizado pelos administrados para participação dos interessados na atuação estatal. Considere-se, por oportuna, a lição de Medauar e Schirato (2010, p.21):

O processo administrativo é caracterizado pelo diálogo entre Administração Pública e particulares, com a finalidade de identificar os interesses subjacentes ao caso concreto, sopesá-los e chegar a uma decisão concertada, condizente com a situação fática existente, e não unilateralmente imposta sem a devida consideração de todos os elementos pertinentes à decisão

Essa atuação, como diz a doutrina, tem de ser legítima, e assim o será se agir de acordo com a vontade geral, ou seja; conforme a vontade jurídica estabelecida democraticamente, sendo que o direito do povo é exercido por aparato burocrático e impessoal (MEDAUAR; SCHIRATO, 2010, p.41):

Colhe-se, pois, que a legitimidade no regime democrático estará intimamente ligada à participação dos cidadãos nas ações do Estado.

O Processo Administrativo, assim, serve à legitimação convencional substantiva por se referir diretamente a direito fundamental e é instrumento que traz legitimidade à atividade de ponderação de interesses existentes em razão da participação dos particulares no processo decisório (MEDAUAR; SCHIRATO, 2010, p.41).

Essa legitimação, com a participação dos interessados no processo decisório, confere mais eficácia ao resultado. Neste sentido considere-se o ensinamento do português Vasco Manuel Pascoal, em sua obra *Em Busca do Ato Administrativo Perdido*, citado por Medauar e Schirato et al. (2010, p.44):

A participação dos privados no procedimento, ao permitir a ponderação pelas autoridades administrativas dos interesses de que são portadores, não só se traduz numa melhoria da qualidade das decisões administrativas, possibilitando à Administração uma mais correta configuração dos problemas e das diferentes perspectivas possíveis da sua resolução, como também torna as decisões administrativas mais facilmente aceites pelos seus destinatários. Pelo que a participação no procedimento constitui um importante fator de legitimação e de democraticidade da atuação da Administração Pública.

Pode-se inferir que o Processo Administrativo é um instrumento cuja razão de ser é o próprio exercício da Democracia, na medida em que é utilizado para satisfação dos interesses públicos e particulares. Mendes, Coelho e Branco (2008, p.149) sintetizaram essa correlação ao dizerem que

Em que pesem pequenas variações semânticas em torno desse núcleo essencial, entende-se como Estado Democrático de Direito a organização política em que o poder emana do povo que o exerce diretamente ou por meio de representantes escolhidos em eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos, como proclama, entre outras, a Constituição brasileira. Mais ainda, já agora no plano das relações concretas entre o poder e o indivíduo, considera-se democrático aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também, e sobretudo, dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais nada valeria a solene proclamação daqueles direitos.

Sendo assim, verifica-se que o Estado Democrático de Direito é um Estado em que a ordem jurídica emana do poder do seu povo, seja direta seja indiretamente, de forma a garantir-se o exercício de direitos ao povo.

No Processo Administrativo, com o poder positivo do Estado limitado previamente às suas decisões, há uma gama de direitos assegurados aos administrados. É nesse sentido que se deverá se dar grande importância aos princípios do Estado Democrático de Direito, por ser eles que regem os processos, segundo os quais o poder é exercido democraticamente. (MEDAUAR; SCHIRATO et al., 2010, p.45).

Destaca-se que para atingir o fim do processo, qual seja o interesse público, de forma ampla, deve a autoridade responsável ater-se às regras e princípios que regem o ato.

3 O PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL APLICADO AO PROCESSO ADMINISTRATIVO

A Constituição da República Federativa do Brasil traz em seu bojo, no capítulo destinado aos direitos e garantias fundamentais, diversos princípios, dentre os quais, o princípio do devido processo legal e o princípio do contraditório. *In Verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; (BRASIL, 1988)

O princípio do devido processo legal, embora a sua utilização no processo administrativo brasileiro não esteja explícito na Constituição, diferente do princípio do contraditório que expressamente o faz, é de fundamental importância para caracterizar o desenvolvimento válido e regular de quaisquer processos. Difícil é pensar em um processo administrativo em que não haja essa garantia, colha-se a respeito o que diz Mazza (2012, p. 1145):

A obrigatoriedade do devido processo não só é aplicável inicialmente à seara jurisdicional mas também vincula a Administração Pública e o Poder Legislativo. A exigência de observa-se um processo previsto na legislação relaciona-se com a noção de legitimidade pelo procedimento, segundo a qual, no moderno Estado de Direito, a validade das decisões praticadas pelos órgãos e agentes governamentais está condicionada ao cumprimento de um rito procedimental preestabelecido.

Não há, pois, a possibilidade de buscar a Democracia e garantir a Cidadania, como exercícios de direitos, se os administrados não tiverem a seu alcance o devido Processo Administrativo para dar ensejo aos seus interesses, quando do outro lado estiverem presentes o interesse público e o controle estatal.

Dessa forma assegura-se que as garantias do devido o processo são, na verdade, uma segurança para o administrado na busca de seus interesses.(MAZZA, 2012. p.1147).

Mazza (2012, p. 1147) faz interessante observação a respeito dos aspectos modernos do devido processo que serão aplicáveis ao Processo Administrativo. Leiam-se:

- a) devido processo legal formal: consistente na obrigatoriedade de observância do rito para a tomada de decisão;
- b) devido processo legal material ou substantivo: cuja decisão final do processo deve ser razoável e proporcional.

Com a finalidade de regulamentar a disciplina constitucional do Processo Administrativo, no âmbito Federal, foi promulgada a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que veio estabelecer, segundo Mazza (2012, p. 1148) "[...] normas básicas sobre o processo administrativo na Administração Federal direta e indireta, visando em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração."

3.1 Finalidade do processo administrativo

O Direito Administrativo busca, como finalidade primeira, atender ao interesse público. O foco do processo administrativo não poderá distanciar-se dessa realidade. A utilidade pública somada ao interesse indisponível do Estado norteia o Processo Administrativo.

O interesse público, visto como pilar do Direito administrativo, deverá sempre motivar os atos dos gestores da coisa pública em todos os seus atos, sejam vinculados ou discricionários, ainda que se trate de procedimentos mais simples. Vejamos o que disciplinam Ferraz e Dallari (2001, p.49) a esse respeito:

O processo administrativo tem dois objetivos fundamentais: disciplinar, conferindo transparência e objetividade, os meios pelos quais a Administração Pública, por intermédio de seus agentes, toma decisões; e assegurar o respeito a todos os atributos da cidadania no relacionamento entre a Administração e os administrados, inclusive seus próprios agentes.

Em se tratando de processo em que um interesse particular se confronta com o interesse público, a Administração Pública, valendo-se de instrumentos que norteiam o processo, emite resposta sobre o direito do particular e ao mesmo tempo cumpre a função de zelo pelos interesses da coletividade. (DI PIETRO, 2007).

É nesse sentido o posicionamento da professora Di Pietro (2007) quando diz que "[...] a Administração Pública, sobre o aspecto objetivo, tem por finalidade executar a vontade do Estado que se encontra expressa na lei".

3.2 Princípios constitucionais que regem a Administração Pública

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37 (BRASIL, 1988) abriu capítulo que passou a tratar da Administração Pública, e elencou de forma exemplificativa os princípios que deverão reger os atos administrativos em geral. São eles, dentre outros, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. *In Verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:(BRASIL, 1988).

Como já discorrido, o rol de princípios constitucionais é exemplificativo. Não são apenas estes que deverão ser seguidos pelos administradores da coisa pública. Tem-se, por exemplo, o princípio da razoabilidade, da proporcionalidade, do próprio interesse público entre outros. Estes princípios, explícitos e implícitos, deverão ser aplicados pelos gestores públicos em todos os seus atos nessa qualidade.

No Processo Administrativo de concessão de benefícios de prestação continuada não poderá ser diferente. Esses atos deverão sempre ser pautados pela legalidade, impessoalidade e demais princípios administrativos. Isso porque o rito administrativo é uma segurança do administrado que é a parte mais frágil, frente ao Estado com todo seu aparato. Cite-se aqui esclarecedora lição de Justen Filho (2010. p. 49) a esse respeito:

O procedimento tem natureza instrumental. É um meio de evitar o exercício abusivo do poder jurídico. A procedimentalização da atividade estatal produz efeitos equivalentes aos da separação de poderes. As duas concepções desempenham a mesma função de controle, uma vez que se trata de evitar o poder absoluto e concentrado.

Ferraz e Dallari (2001, p. 49) referem ainda dois objetivos fundamentais do Processo Administrativo. São eles:

[...] disciplinar, conferindo transparência e objetividade, o meios pelos quais a Administração Pública, por intermédio de seus agentes, toma decisões; e assegurar o respeito a todos os atributos da cidadania no relacionamento entre a Administração e os administrados, inclusive seus próprios agentes.

O Processo Administrativo nesse segundo objetivo é instrumento essencial para evitar-se o autoritarismo estatal e garantir-se direitos ao cidadão. É neste sentido brilhante lição de Ada Pellegrini Grinover (1985), (apud, FERRAZ; DALLARI, 2001) em sua obra Processo Administrativo. A saber:

O Estado de Direito deve combater o delito seguindo regras morais escrupulosas, sob pena de igualar-se a delinqüentes e de perder toda sua autoridade e credibilidade. E as garantias que a Constituição assegura ao acusado não são simplesmente postas como tutela de seus direitos individuais, mas são, antes de mais nada, garantias dom justo processo, assegurando o interesse geral à regularidade do procedimento e à justiça das decisões.

Esse ensinamento, embora diga respeito principalmente ao Processo Penal, serve ao processo administrativo. Isso porque, para a sua regularidade e justiça das decisões, será necessário o correto emprego dos princípios jurídicos constitucionais que incidem sobre ele.

Ao falar-se de devido processo legal, a literalidade da expressão nos sugere que se está diante de uma rede de princípios e normas legais e constitucionais que deverão ser aplicados ao processo, para que este alcance seu resultado primordial que é o interesse público.

Destaca-se que, no devido processo legal, tem-se, implicitamente, o princípio do contraditório e da ampla defesa, e não há como pensar de outra forma. Além de que estão atrelados outros princípios do Processo Administrativo, dentre os quais se destacam o princípio da tipicidade, o princípio da prescrição, o princípio da presunção de inocência e um dos principais que é o princípio da motivação das decisões.

3.3 Princípios relacionados ao processo administrativo

Sequencie-se uma breve análise dos princípios que regem o Processo Administrativo.

Princípio da Igualdade

No Processo Civil o princípio da igualdade estabelece que o Estado-Juiz deverá zelar pela igualdade entre as partes. Essa igualdade, é bem verdade, é mitigada quando uma das partes é a Fazenda Pública que possui suas prerrogativas processuais, em homenagem ao interesse público.

No Processo Administrativo o que se tem é a atuação do Estado como parte e também como juiz, o que aparentemente soa como um intransponível obstáculo à igualdade. Neste caso, deverá o agente estatal, que estiver conduzindo o processo, fazê-lo da forma mais impessoal possível e, sobretudo, pautado na legalidade.

Colha-se o que ensina Ferraz e Dallari (2001, p.54) a respeito das decisões emanadas pelas autoridades administrativas:

A autoridade administrativa competente para decidir em processo administrativo deve considerar o caráter permanente do órgão ou entidade em nome do qual está atuando, devendo também considerar que tais segmentos da Administração Pública não podem ter outros interesses senão aqueles lhe foram confiados pela lei, perante a qual, por expressa determinação constitucional, todos são iguais.

Princípio da legalidade

O princípio da legalidade, expressamente previsto no artigo 37 da Constituição Federal⁴, significa dizer que a Administração Pública deverá agir nos limites da lei, para alcançar os objetivos previstos na lei. Diga-se aqui lei num sentido amplo, abarcando, por exemplo, decretos, portarias etc.

Esse princípio "[...] implica subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas" (FERRAZ; DALLARI, 2001).

Na clássica lição de Meirelles (2006, p. 88) diz-se que "[...] enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo que a lei não veda, o administrador só pode atuar onde a lei autorize".

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Princípio da finalidade

O princípio da finalidade tem suas raízes na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942, que em seu artigo 5º diz: “Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. (BRASIL, 1942).

Mais recentemente o princípio da finalidade foi expresso de forma mais direta no artigo 5º da lei paulista de Processo Administrativo, Lei 10.177, de 30 de dezembro de 1998. *In Verbis*: “Art. 5º A norma administrativa deve ser interpretada e aplicada da forma que melhor garanta a realização do fim público a que se dirige.” (BRASIL, 1998).

A finalidade está intimamente ligada à legalidade, isso porque o administrador público, ao ter de desempenhar suas funções em consonância com a lei, deverá ir em busca da finalidade dela, que é o interesse público. Mello (2000, p. 52), em seu Curso de Direito Administrativo, abordou esse tema da seguinte forma:

Em rigor, o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. É mais que isto: é uma inerência dele; está nele contido, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada. Por isso se pode dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob o pretexto de cumpri-la. Daí por que os atos incursos neste vício - denominado 'desvio de poder' ou 'desvio de finalidade' - são nulos. Quem desatende ao fim legal desatende à própria lei.

Cabe ainda destacar, por valioso, o ensinamento de Ferraz e Dallari (2001, p. 58) sobre o tema, quando afirmam que

No exame da validade de ato praticado pela Administração Pública, dentro ou fora do processo administrativo, não basta verificar a simples existência de sua previsão legal; é preciso examinar, também, à luz das circunstâncias do caso concreto se o ato em exame atendeu ou concorreu para o atendimento do específico interesse público almejado pela previsão normativa genérica.

Princípio da motivação

A motivação, ou princípio da Motivação, é decorrente do Art. 5º LIV e LV (BRASIL, 1988) da Constituição Federal, devendo ser aplicado tanto nas decisões administrativas quanto nas judiciais. *In Verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Esse princípio determina que a autoridade administrativa competente para julgar o ato deverá emitir sua decisão fundamentada. Deverá, pois, apresentar as razões, os motivos que o levaram a tomar aquela decisão. Motivar aqui tem o sentido de explicitar os elementos que resultaram no convencimento da autoridade, indicando para isso os fatos e os fundamentos jurídicos que foram considerados.

Sem essa explicitação dos motivos que ensejaram na decisão da autoridade competente, seria extremamente difícil aferir a correção do ato, ou até mesmo procurar o Judiciário, uma vez que a parte não teria o motivo da negativa.

Importante ressaltar Ferraz e Dallari (2001, p. 54), ao afirmarem que não basta que a autoridade apenas cite o dispositivo legal que fundamentou sua decisão, deverá, sim, apresentar os fatos, as inferências feitas e principalmente os fundamentos da decisão.

A Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999) em seu artigo 50, traz em oito incisos uma abrangente relação dos atos que devem ser motivados com a indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, ou seja, com motivação. *In Verbis*:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.(BRASIL, 1999).

Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

A Lei Federal nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, em seu artigo 2º elenca, dentre outros, o princípio da razoabilidade, ao qual a Administração Pública deverá obediência. *In Verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (BRASIL, 1999).

Segundo a doutrina de Ferraz e Dallari (2001, p. 58) pode-se dizer que

[...] um ato administrativo não é razoável quando lhe faltam os fatos em que se embasou, ou quando os fatos, embora existam, não guardam relação lógica com a medida tomada, quando ainda que exista relação lógica não há uma adequada proporção entre uns e outros, quando se assentou em premissas, explícitas ou implícitas, que não autorizam, do ponto de vista lógico, a conclusão deles extraída.

A esse princípio da razoabilidade está intimamente relacionado o da proporcionalidade que, de forma ampla, pode-se entender que visa a proteção contra excessos desarrazoados entre os meios e os fins da atuação administrativa. Meirelles (2006, p. 86) explicita melhor essa ligação: “O objetivo do princípio da proporcionalidade é proibir excessos desarrazoados, por meio da aferição da compatibilidade entre os meios e os fins da atuação administrativa, para evitar restrições desnecessárias ou abusivas”.

Pode-se afirmar que, por força do princípio da proporcionalidade não poderá a Administração Pública valer-se de medidas restritivas além daquilo que for estritamente necessário para realização da finalidade pública almejada. Deve assim buscar atingir o máximo sacrificando o mínimo de direitos. (FREITAS, 1999).

Figueiredo (2000, p. 48) em seu curso de direito administrativo, traz interessante conceito desse princípio:

O princípio da proporcionalidade se resume em que as medidas tomadas pela Administração devem estar em perfeita adequação com as necessidades administrativas, pois só se sacrificam interesses individuais na medida da estrita necessidade, não se desbordando do que seja realmente indispensável para a implementação da necessidade pública.

Princípio da moralidade

Dentre os princípios expressos na Constituição Federal há ainda o da moralidade, segundo o qual, o agente público, no exercício de suas funções deverá

pautar-se pelo que é honesto, com probidade. Veja-se o que diz a respeito o professor Carvalho Filho (2012, p. 21):

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto e o que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

Interessante reflexão acerca desse princípio foi esposada por Justen Filho (2010, p. 330):

O princípio da moralidade pública é, por assim dizer, um princípio jurídico, 'em branco', o que significa que seu conteúdo não se exaure em comandos concretos e definidos, explícita ou implicitamente, previstos no direito legislado. O princípio da moralidade pública contempla a determinação jurídica da observância de preceitos éticos produzidos pela sociedade, variáveis segundo as circunstâncias de cada caso.

Ferraz e Dallari (2001, p. 70) em síntese sobre o tema, explicitam que é possível zelar pela moralidade administrativa, por meio da correta utilização dos instrumentos para isso existentes, entres os quais merece destaque o processo administrativo, pela amplitude de investigação que nele se permite.

Princípios da ampla defesa e contraditório

Decorrência lógica do devido Processo Administrativo é o princípio da ampla defesa e do contraditório. Esses princípios impõem à autoridade o dever de fiel observância das normas que regem o processo e de seus princípios incidentes.

Não atuando dessa forma a autoridade competente para o ato estará negando à parte seus direitos de cidadão garantidos na Carta Magna. Assim sendo, o ato poderá ser anulado, perdendo seus efeitos.

Segundo Ferraz e Dallari (2001, p. 73) o primeiro requisito para que alguém possa exercitar o direito de defesa de maneira eficiente é saber do que está sendo acusado, por isso é essencial que o processo comece com a informação ao acusado, daquilo que, pesa contra ele.

Por sua vez o administrado, na ampla defesa, deverá ter acesso ao processo de seu interesse para poder conhecer o feito e preparar-se para possíveis recursos, e, se for o caso, também contraditar documentos.

A lei federal de processo administrativo, Lei nº 9.784 de 1999, nos incisos do seu artigo 3º enumera, como direito dos administrados, algumas prerrogativas que são condizentes com o mandamento constitucional da ampla defesa previsto no artigo 5º. *In Verbis*:

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:
I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;
II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;
III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;
IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei. (BRASIL, 1999).

A instrução do processo deverá ainda ser contraditória. Isto significa que não bastará à Administração Pública produzir sozinha as provas do processo: deverá ela, na instrução processual, permitir que a parte levante suas próprias razões. (FERRAZ; DALLARI, 2001, p. 73).

O princípio do contraditório pressupõe um diálogo, uma alternância das manifestações das partes interessadas durante a fase instrutória. A decisão deve fluir desse diálogo, como resultante dele. (FERRAZ; DALLARI, 2001, p. 73).

Percebe-se que o princípio do contraditório determina que a parte seja ouvida e que seus argumentos sejam considerados por ocasião do julgamento.

Princípio da segurança jurídica

O princípio da segurança jurídica ou da estabilidade das relações jurídicas visa impedir, como afirmam Ferraz e Dallari (2001, p. 73) a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, mesmo que tenha havido uma inconformidade com o texto legal durante sua constituição.

Por sua vez, a Lei nº 9.784 de 1990, no inciso XIII parágrafo único do artigo 2º e no artigo 55, evidencia o princípio da segurança jurídica ao dispor, respectivamente, sobre o impedimento da alteração de ato ou situação jurídica por força da aplicação retroativa de nova interpretação do texto legal, e ao determinar a convalidação de decisões proferidas com vícios sanáveis, que não acarretem lesão ao interesse público e nem prejuízo a terceiros. *In Verbis*.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração. (BRASIL, 1999).

Esses princípios citados, juntamente com outros, visam sempre alcançar o interesse público, que é o fim de toda a Administração Pública. Contudo de nada adiantariam se não existisse a segurança jurídica. Este é de suma importância para a estabilidade das relações jurídicas, impedindo a desconstituição injustificada de atos ou situações postos em prática pela via administrativa.

Nesse sentido cite-te esclarecimento, por valioso, de Ferraz e Dallari (2001, p.73):

Durante muito tempo, em face do princípio da legalidade, que impõe à Administração Pública uma submissão à Lei, sustentou-se que qualquer vício jurídico, qualquer observância não completa do texto legal, acarretava a invalidade do ato administrativo praticado. Pouco a pouco, entretanto, foi se percebendo que a conformidade requerida não era exatamente com o texto de algum específico dispositivo, mas, sim, com o contexto fático e jurídico no qual todo e qualquer dispositivo legal está inserido.

4 RITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO À LUZ DA LEI Nº 9.784

4.1 Instauração do processo administrativo

Segundo Ferraz e Dallari (2001, p. 91) o Processo Administrativo poderá ser instaurado de ofício ou a pedido.

Na primeira hipótese haverá necessidade de autorização legal para o administrador, seja por meio de decretos, seja por portarias, seja por autos de infração etc.

Abordar-se-á a seguir a segunda forma de instauração, a pedido, que se iniciará com o impulso dado através do requerimento, seguindo o normal desenvolvimento do processo administrativo até culminar em decisão e seus posteriores efeitos. Como ocorre nos processos de concessão de BPC.

4.2 Do direito de petição

O direito de petição é um dos mecanismos previstos na Constituição Federal, que têm o condão de impulsionar o Estado Administração, para que este, em tempo hábil e com imparcialidade, responda aos anseios dos administrados.

Ele surgiu no Ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Imperial de 1822, e de lá pra cá passou por transformações até o modelo atual, elencado dentre os direitos e garantias individuais. *In Verbis*.

Art. 5º

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal; (BRASIL, 1988).

Esse direito de petição, de caráter democrático, deverá ser dotado de máxima eficácia, daí a desnecessidade de formalidades excessivas. Poderá inclusive ser feito de forma oral, ocasião em que o agente público deverá reduzir o pedido a termo. Na hipótese de o requerimento administrativo apresentado não estiver com as informações mínimas necessárias, o nome do peticionário, do destinatário, o pedido e etc., mesmo nesses casos, a Administração Pública não

poderá indeferir de plano o pedido, devendo sim orientar o requerente da forma como deverá proceder (FERRAZ; DALLARI, 2001, p. 95).

Os processos de concessão de BPC iniciam-se por meio desse impulso, materializado na apresentação do requerimento da pessoa interessada.

Cite-se lição de Paulo e Alexandrino (2012, p.157) a respeito do direito de petição. *In Verbis*:

O direito de petição, de natureza eminentemente democrática e informal (não há necessidade de assistência advocatícia), assegura ao indivíduo, ao mesmo tempo, participação política e possibilidade de fiscalização na gestão da coisa pública sendo um meio para tornar efetivo o exercício da cidadania. É instrumento de que dispões qualquer pessoa para levar ao conhecimento dos poderes públicos fato ilegal ou abusivo, contrário ao interesse público, para que sejam adotadas as medidas necessárias. Poderá, também, ser o instrumento para defesa de direitos perante os órgãos do estado.

Ressalte-se que a Constituição elencou duas situações distintas que poderão ensejar no direito de petição os poderes públicos: para a defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder. (BRASIL, 1988).

Quanto ao alcance desse direito de petição, cite-se ensinamento de Paulo e Alexandrino (2012, p. 233):

Essa legitimação é universal, a Constituição não fez distinção como o fez sobre a ação popular, ou seja, qualquer pessoa física ou jurídica, nacional ou não, pode peticionar ao poderes públicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público, contra ilegalidade ou abuso de poder, ou, se for o caso, em defesa de direitos.

Cumprê destacar-se que o direito de petição ao Poderes Públicos tem cunho eminentemente administrativo, e não poderá ser confundido com o direito de peticionar ao Judiciário, na sua função jurisdicional. Desta forma, clara é a distinção entre o direito de petição e o de postular em juízo. (PAULO; ALEXANDRINO, 2012).

Autuada a petição dar-se-á o início ao processo administrativo, seguido da autuação, publicação, distribuição à autoridade competente para que este dê impulso ao processo.

Nos casos de concessão de BPC, após a instauração e durante a instrução, o requerente submete-se à perícias médicas e sociais, ou somente estas,, conforme o caso, como abordaremos mais a frente.

Ressalte-se que este procedimento, como ato administrativo que é, está revestidos por seus elementos, competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

4.3 Sujeitos da relação processual administrativa

A Lei Federal nº 9.784 de 1999 agrupou os sujeitos da relação processual administrativa em dois grupos: de um lado, a Administração, e do outro o administrado, tratado como interessado. Comparece ele, aí, em duas possíveis posições, uma como instaurador do processo, a outra como sujeito que tem direitos passíveis de serem afetados pela decisão administrativa. (FERRAZ; DALLARI, 2001. p.101).

Enfatize-se que a Administração sempre é parte no processo administrativo. Além do mais, ela é, também, o juiz da ação administrativa. Razão por que deverá o administrador agir dentro da máxima imparcialidade e dentro dos limites da legalidade.

Mazza (2012, p.1147) traz interessante esclarecimento acerca dos administrados na Lei nº 9.784, de 1999:

O termo “administrado” é utilizado em diversos dispositivos da Lei do Processo Administrativo. Porém, o emprego de tal nomenclatura vem caindo em desuso, isso porque transmite uma impressão de que o particular é objeto da atuação da Administração, é simplesmente “administrado” pelo Estado, e não um sujeito titular de direitos e deveres. Por isso, teria sido mais apropriado falar em usuário ou cidadão, terminologias mais condizentes com o papel, que os particulares exercem, de partícipes do processo decisório da Administração Pública moderna.

A lei federal dos processos administrativos, Lei nº 9.784 de 1999, em seu artigo 9º, traz o rol de interessados no processo administrativo: (BRASIL, 1999).

Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:
 I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;
 II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;
 III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;
 IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.
 Art. 10. São capazes, para fins de processo administrativo, os maiores de dezoito anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio.

Em relação à capacidade de ser parte no Processo Administrativo, pode-se verificar da leitura da lei que somente os maiores de dezoito anos terão capacidade plena, ressalvada a previsão em ato normativo próprio.

Em relação aos direitos e deveres das partes, cuidou também a lei de tratar desse assunto, logo nos artigos 3º e 4º respectivamente:(BRASIL, 1999).

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

- I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações;
- II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas;
- III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;
- IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei.

Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

- I - expor os fatos conforme a verdade;
- II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;
- III - não agir de modo temerário;
- IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.

No rito processual de concessão de BPC, de um lado está o requerente, ou seu representante, de outro está o Estado, materializado na autarquia previdenciária, Instituto Nacional da Seguridade Social.

Destaque-se, como asseveram Ferraz e Dalari (2001, p.105-106) que, embora a lei não trate diretamente dos deveres do Estado, obviamente que a cada direito do administrado corresponderá um dever da Administração e dos demais litigantes eventuais.

4.4 O dever de imparcialidade do julgador

Tendo em vista que um dos litigantes no Processo Administrativo é o Estado e que ele é que irá emitir a decisão, seria totalmente inútil o processo se inexistisse, para os litigantes, a garantia da imparcialidade da autoridade que tomar a decisão.

Como muito bem asseveram Ferraz e Dallari (2001, p.106) ao discorrer sobre a temática em questão:

Do administrador-julgador há, pois, de se exigir, como condição de capacidade subjetiva, a inexistência de condições que, direta ou indiretamente, sejam suscetíveis de prejudicar a total isenção que há de marcar sua atuação em face dos direitos e interesses contrapostos, ainda quando entre tais direitos e interesses figurem aqueles de que titular a própria Administração.

A lei dos processos administrativos federais, Lei nº 9.784 de 1999 elencou situações de incapacidades absolutas e relativas. As absolutas configuram impedimentos, enquanto as relativas encerram o fenômeno da suspeição.

Esses impedimentos e suspeições, afirmam Ferraz e Dallari (2001, p. 106), dirigem-se ao agente administrativo, não só como julgador, mas também como instrutor processual, perito, testemunha, auxiliar etc. Constitui obrigação do agente de se manifestar à autoridade competente, abstenendo-se de atuar.

Colham-se, por valiosos, os artigos da referida lei que tratam do assunto:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstenendo-se de atuar.

Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

Art. 20. Pode ser argüida a suspeição de autoridade ou servidor que tenha amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou com os respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

Art. 21. O indeferimento de alegação de suspeição poderá ser objeto de recurso, sem efeito suspensivo. (BRASIL, 1999).

4.5 Instrução do processo administrativo

A instrução processual, qualquer que seja a área, judicial ou administrativa, deverá ser realizada de forma a respeitar os preceitos constitucionais do devido processo e, sem sentido mais amplo, da cidadania. Sendo assim, não é cabível a decisão tomada com base numa verdade sabida. (FERRAZ; DALLARI, 2001, p. 120)

Nesse sentido o Ministro Carlos Velloso, por exemplo, considerou no RE nº 172.587-7, publicado na RDA 217/213 que pena aplicável a aluno da Universidade de São Paulo era nula, dado que o sistema constitucional vigente "[...] impede a aplicação de penalidades através dos chamados meios sumários". Entretanto, ele ponderou que ainda será cabível a aplicação de suspensão preventiva, quando necessária, mas a aplicação da penalidade só poderá feita desde que garantidos o contraditório e a ampla defesa. (BRASIL, 1999).

A instrução do processo, segundo a lei, realizada com o fim de apurar os fatos alegados, será promovida de ofício pela própria Administração, sem prejuízo do direito dos administrados de acompanharem o feito e produzir provas.

Ressalte-se que, no processo administrativo, as provas obtidas por meios ilícitos não serão aceitas, assim como em outras instâncias. Bem como caberá ao interessado o ônus de provar os fatos que tenha alegado. (BRASIL, 1999).

Na hipótese em que deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo. (BRASIL, 1999).

Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso. Já no caso de um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento. (BRASIL, 1999).

Após o encerramento da instrução, o interessado terá o direito de manifestar-se no prazo máximo de dez dias, salvo se outro prazo for legalmente fixado. (BRASIL, 1999).

Se o órgão de instrução não for competente para emitir a decisão final, deverá elaborar relatório indicando o pedido inicial e o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente. (BRASIL, 1999).

Salienta Mazza (2012, p.1147) que o ato final do processo administrativo normalmente não será a decisão, mas o relatório a ser encaminhado à autoridade competente para decidir o feito.

4.6 Julgamento e decisão

Ao final da fase de instrução a autoridade competente, que presidir ao ato, deverá emitir sua decisão, pautada na legalidade e nos fatos apurados na fase instrutória, sempre com motivação dos seus atos.

Segundo magistério de Meirelles (2006) o julgamento é a decisão proferida pela autoridade ou órgão competente sobre o objeto do processo. Essa decisão normalmente baseia-se nas conclusões do relatório.

A regra geral é de que nenhuma decisão deve ser adotada sem o competente e adequado processo administrativo, sendo indiferente se há ou não finalidade sancionatória, que não é mais a única razão para a observância do devido processo legal.

Destaque-se o ensinamento de (FERRAZ; DALLARI, 2001, p. 121), segundo o qual, o Processo Administrativo tem múltiplas finalidades.

Garantir o respeito aos direitos das pessoas, melhorar o conteúdo das decisões administrativas, assegurar a eficácia dessas decisões administrativas, legitimar o exercício das prerrogativas públicas, assegurar o correto desempenho das atividades administrativas, aproximar-se mais do ideal de justiça, diminuir a distância entre a administração e os cidadãos, sistematizar as ações administrativas, facilitar o controle da administração e ensejar a efetiva aplicação dos princípios que regem a atividade administrativa.

A Administração tem o dever de decidir, e de fazê-lo de forma explicitamente Art. 48⁵, em prazo legalmente estabelecido Art. 49⁶ e motivadamente Art. 50⁷.(BRASIL, 1999,). No que tange à oportunidade de julgamento destaca-se que, embora não seja regra a publicação das pautas, o princípio constitucional da publicidade torna imperativo que elas sejam publicadas pelo órgão oficial competente, no expediente do seguimento correspondente. (FERRAZ; DALLARI, 2001, p. 150).

Nas decisões proferidas, como dito alhures, deve o julgador respeitar o princípio da motivação, pois esse constitui elemento essencial dos julgamentos. No dizer de (FERRAZ; DALLARI, 2001, p. 162) a motivação deve observar os princípios da congruência e da presunção racional do julgador. Segundo eles:

- a) A decisão há de harmonizar-se com a fundamentação, de sorte a estabelecer-se, entre elas, um liame de lógica formal do tipo premissa/consequência;
- b) A fundamentação há não só de refletir a convicção do julgador, quanto a ser a premissa necessária de sua decisão, como também deve revelar-se apta ao convencimento de terceiros.

⁵ Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

⁶ Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

⁷ Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V - decidam recursos administrativos; VI - decorram de reexame de ofício; VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

A motivação nos processos de concessão de BPC devem se fundamentar nos requisitos previstos na LOAS para a concessão do benefício, segundo cada caso apresentado.

4.7 O processo administrativo de concessão de BPC

Mesmo com os parâmetros estabelecidos pela Lei 9.784 de 1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e a aplicação dos princípios gerais do direito, e, ainda, dos princípios específicos do processo administrativo, bem como do processo administrativo previdenciário, o que se constata é uma imensa quantidade de cidadãos que, descontentes com o resultado do Processo Administrativo de concessão de benefícios previdenciários de prestação continuada, buscam no Poder Judiciário amparo para seus pleitos.

Ater-se-á aqui às demandas em busca de benefícios de prestação continuada - BPC -previstos na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

Vejamos primeiramente o que são esses benefícios previstos no Ordenamento Jurídico.

Em relação a esses benefícios a Lei 8.742 de 1993 estabeleceu no Art. 20 e seus parágrafos o que são esses benefícios, garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e os requisitos necessários para o enquadramento em cada um deles.(BRASIL, 1993).*In Verbis*.

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família

§ 1º Para os efeitos do disposto no *caput*, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.

§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento de que trata o § 2º, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.

§ 7º Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura.

§ 8º A renda familiar mensal a que se refere o § 3º deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido.

§ 9º A remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz não será considerada para fins do cálculo a que se refere o § 3º deste artigo.

§ 10. Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2º deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

Percebe-se da leitura da lei do LOAS que os requisitos essenciais para a obtenção do BPC são, para os deficientes, a comprovação de impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que o limite para atividades normais; e para os idosos é o critério objetivo da idade de 65 (sessenta e cinco) anos de idade; ambos têm ainda de comprovar a condição de miserabilidade que é a renda per capita do núcleo familiar legal, inferior a 1/4 do salário mínimo. (BRASIL, 1993).

Em relação à condição de miserabilidade trazida pela lei, Embora o INSS por ocasião dos julgamentos de requerimentos administrativos muita das vezes aplique o artigo de maneira mais restritiva, o judiciário tem entendido de maneira mais abrangente, de forma a ampliar o alcance da lei. Como vemos no seguinte arresto da Turma Nacional de Unificação publicado no DOU de 18 de outubro de 2013.:

INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO INTERPOSTO PELA PARTE AUTORA. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. LOAS. DEFICIENTE. RENDA PER CAPITA SUPERIOR A ¼ DO SALÁRIO-MÍNIMO. MISERABILIDADE PODE SER AFERIDA POR OUTROS MEIOS. PRECEDENTES DO STJ E DA TNU. INCIDENTE CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Ação de concessão de benefício assistencial – deficiente proposta em face do INSS. 2. Sentença improcedente mantida pela Turma Recursal do Alagoas, ante a ausência de miserabilidade pois a renda per capita é superior a ¼ do salário mínimo. 3. Incidente de Uniformização de Jurisprudência manejado pela parte autora, com fundamento no art. 14, § 2º, da Lei nº 10.259/2001. O recurso foi indeferido pelo Presidente da Turma de origem, mas a sua remessa foi permitida em virtude de agravo interposto pela parte autora. 4. Alegação de que o acórdão é divergente de precedentes da jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça. Dissídio jurisprudencial instaurado. Similitude fática e jurídica amplamente demonstrada entre o acórdão e os paradigmas. 6. No tocante a aferição da renda per capita da parte autora ser ou não superior a ¼ do salário mínimo, é entendimento esposado por esta Turma Nacional de Uniformização e pelo Superior

Tribunal de Justiça que, no caso concreto, o magistrado poderá se valer de outros meios para aferição da miserabilidade da parte autora, não sendo, desta feita um critério absoluto. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. LOAS. ASSISTÊNCIA SOCIAL. PREVISÃO CONSTITUCIONAL. AFERIÇÃO DA CONDIÇÃO ECONÔMICA POR OUTROS MEIOS LEGÍTIMOS. VIABILIDADE. PRECEDENTES. PROVA. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N.º 7/STJ. INCIDÊNCIA. 1. Este Superior Tribunal de Justiça pacificou entendimento no sentido de que o critério de aferição da renda mensal previsto no § 3.º do art. 20 da Lei n.º 8.742/93 deverá ser observado como um mínimo, não excluindo a possibilidade de o julgador, ao analisar o caso concreto, lançar mão de outros elementos probatórios que afirmem a condição de miserabilidade da parte e de sua família. 2. "A limitação do valor da renda per capita familiar não deve ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade, ou seja, presume-se absolutamente a miserabilidade quando comprovada a renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo." (REsp 1.112.557/MG, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, DJe 20/11/2009). 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no Ag 1394595/SP.AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 2011/0010708-7/ Relator(a) Ministro OG FERNANDES (1139)/ T6 - SEXTA TURMA/ Data do Julgamento 10/04/2012/ Data da Publicação/Fonte DJe 09/05/2012) 7. Não obstante, o critério objetivo da miserabilidade de ¼ do salário mínimo, previsto pelo art. 20, §3º, da Lei 8742/1993, foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, conforme RE 567985/MT, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, 17 e 18.4.2013, RE 580963/PR, rel. Min. Gilmar Mendes, 17 e 18.4.2013 e Rcl 4374/PE, rel. Min. Gilmar Mendes, 18.4.2013 (Fonte: Informativo de Jurisprudência n° 702 – Brasília 15 a 19 de abril de 2013). 8. Segue transcrição do aresto debatido para melhor elucidação da questão: "Apesar da conclusão do perito(a) judicial, verifico que o genitor da parte autora, JANEILSON GOMES DOS SANTOS, percebe uma remuneração mensal superior a R\$ 700,00(anexo 18), sendo o grupo familiar formado pela parte autora, seus pais e um irmão, a renda mensal per capita do grupo familiar é superior ao limite exigido em lei, o que afasta a alegação de hipossuficiência." 9. Ora, dividindo-se a remuneração percebida pelo genitor da parte autora pelos membros familiares, chega-se a uma renda per capita de R\$ 175,00 (cento e setenta e cinco reais). Não se pode olvidar que ¼ do salário mínimo hoje equivale a R\$ 169,50 (cento e sessenta e nove reais e cinquenta centavos). Diferença ínfima de valores. O critério da renda per capita de ¼ do salário mínimo não é absoluto, podendo, a miserabilidade, ser aferida por outros meios. 10. Incidente conhecido e parcialmente provido para, reafirmar a tese de que o critério objetivo da miserabilidade pela renda per capita de ¼ do salário mínimo não é absoluto – tendo inclusive sua inconstitucionalidade declarada, ANULAR a sentença e o acórdão recorrido e devolver os autos ao Juizado Especial de origem, para que examine os demais elementos de fato, proferindo decisão adequada ao entendimento uniformizado. (BRASIL, 2013)

Interessante destacar que a LOAS, no que tange ao grupo familiar, estabeleceu critérios que excluem do núcleo pessoas que muitas das vezes vivem sob o mesmo teto, como é o caso de tios, irmão casados, avós etc. (BRASIL, 1993).

Não obstante tais requisitos de simples aferição, o que se constata com bastante frequência é o indeferimento dos requerimentos administrativos dos

cidadãos, sem fundamentação consistente, que apenas citam que "o requerente não se enquadra nos requisitos da Lei 8.742 de 1993". (BRASIL, 1993).

4.8 A judicialização como forma de garantir o BPC

Os requerentes dos benefícios previsto na LOAS, descontentes com as decisões que indeferem seus pleitos, batem às portas do Poder Judiciário para buscar uma resposta definitiva sobre a questão. Ocorre que, na grande maioria dos casos, a sentença judicial é pela procedência do pedido, o que nos faz crer que o rito processual administrativo não esta sendo executado de maneira a garantir o exercício da cidadania.

A título de exemplo cite-se informação retirada do site do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, na qual se informa que, em audiência realizadas em mutirão da Justiça Federal, oitenta por cento dos processos foram resolvidos com acordo, o que comprova a inoperância do Processo Administrativo. (CNJ, 2011)

O Juizado Especial Federal de São Paulo, vinculado ao Tribunal Regional Federal da 3ª. Região (TRF 3), realizou 220 audiências de conciliação entre os dias 30 de maio e primeiro de junho, envolvendo processos que tiveram como tema benefícios previstos na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, a exemplo de benefícios por incapacidade: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e benefício assistencial. Ao final do mutirão foram homologados 173 acordos, ou 80% do total.

Em 2012 o CNJ publicou estudo que apontou o INSS como líder na lista dos maiores litigantes do país, com 4,38% das ações nas três esferas da justiça, estadual, federal e do trabalho. Na Justiça Federal, mais especificamente nos Juizados Federais, esse número foi de 80%. (CNJ, 2012)

5 CONCLUSÃO

O processo administrativo é o instrumento por meio do qual o Estado executa as suas funções administrativas e concretiza suas ações. Pode-se dizer que é um conjunto de competências e regras criadas pelo Ordenamento jurídico, cujo exercício se faz por meio de ações ou omissões com o fim de concretizar a atividade administrativa.

A cidadania como exercício de direitos frente ao Estado não prescindirá do processo administrativo, por mais simples que seja.

O grande problema para o exercício da cidadania, sob esse enfoque, e por consequência lógica da Democracia, é a ineficácia na utilização e manuseio desses processos administrativos.

Seja por que emperram na burocracia, muitas das vezes por mero desconhecimento por parte do agente público que preside ao feito, seja pela sua instrução inadequada, o que acaba por inviabilizar o exercício regular de direitos, ocasionando obstáculos indevidos aos administrados.

Ressalte-se que o texto da Constituição, dentre outros, traz o princípio do devido processo legal, bem como o da razoável duração dos processos. Esses princípios aliados a tantos outros deverão orientar a instrução dos processos em geral, mas nem sempre isso acontecerá.

Nos mais de vinte anos da promulgação da Constituição, o Estado ainda não foi capaz de garantir com eficácia o exercício de vários direitos previstos no texto constitucional. Ocorre que, na busca pela resolução de seus direitos, os cidadãos batem às portas do Poder Judiciário para que este, em substituição ao processo administrativo, dê solução aos problemas que lhe são apresentados.

O problema surge na medida em que o próprio Estado negligencia o processo administrativo e deixa a uma outra esfera a resolução de questões. Citem-se aqui os processos administrativos instaurados junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, decorrentes de requerimentos dos cidadãos que buscam naquela autarquia previdenciária, benefícios de aposentadoria ou assistenciais, como é o caso dos benefícios de prestação continuada previstos na LOAS, que, muitas das vezes, são negados sem a devida instrução do processo administrativo e, o que é pior, sem a devida fundamentação. Essa atitude colabora para atravancar cada vez mais a estrutura do Poder Judiciário.

Tanto é verdade que temos, na Justiça federal, diversas varas de juizados especiais com corpo de peritos próprio, que estão abarrotadas de lides previdenciárias, cujas decisões, em sua maioria, são de procedência do pedido, o que tem comprovado a inadequada instrução na seara administrativa.

Em sentido amplo, pode-se entender que o Estado Administração, não se utilizando dos seus mecanismos administrativos, nega direitos para que ele, o Estado, mas agora na seara judicial, resolva a questão. O problema maior para o cidadão é a demora no atendimento, e para o Estado é o descrédito nas instituições.

O processo administrativo deverá servir como um canal de participação, e instrumento de garantia da legitimidade das decisões levadas a efeito pela Administração Pública, em todos os seus âmbitos de atuação. Assim o fazendo, estará o Estado ajudando a proporcionar a cidadania, não só no aspecto político, mas em sentido mais amplo, político social.

Esse instrumento é de fundamental importância para o efetivo exercício da cidadania, como garantidor de direitos, pois é uma forma de garantia ao cidadão frente ao Estado. Contudo, para tanto, deverão ser respeitados seus princípios e regras pré-estabelecidas, do contrário, em vez de garantir-se o exercício da cidadania, ele irá tornar-se um verdadeiro empecilho para ela.

Na prestação de serviços públicos de qualidade exige-se dos órgãos e agentes que compõem a Administração Pública a devida atenção ao rito procedimental previamente estabelecido que respeite os princípios do processo administrativo constitucional, ajustado ao direito de petição dos cidadãos e na obrigação de prestação de serviço público segundo o postulado do devido processo legal.

O processo administrativo, com suas regras e princípios jurídicos, por ser um instrumento com capacidade de resolver situações particulares, não poderá servir como instrumento da burocracia desnecessária, sendo criados obstáculos para que os administrados tenham seus requerimentos analisados, mas, sim, como instrumento do Estado Democrático de Direito que, realmente, assegure o exercício de direitos, e assim a cidadania.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BRAGA, Luziânia Carla Pinheiro. **Processo administrativo como instrumento de cidadania**. Participação dos administrados na administração pública. Jus Navigandi, Teresina: 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/8476>>. Acesso em: 2 nov. 2013.

BRASIL. **A Caminho da Cidadania**: 5 anos de LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social. Florianópolis: OAB/SC, 1999.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm>.

Acesso em: 20 ago. 2013.

_____. Constituição (1924). Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>.

Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em

20 out. 2013.

_____. Lei Estadual n. 10.177, de 30 de dezembro de 1998. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública Estadual. Governador do Estado de São Paulo. Disponível em:

<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20i/resplei10177.htm>>. Acessos em: 25 out. 2013.

_____. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. **Lei orgânica da assistência social**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em 15 nov. 2013.

_____. Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 20 out. 2013.

_____. RE nº 172.587/SP, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 2/6/99. Brasília, DF, 1999. Disponível: www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp? Acesso em: 20 out. 2013.

_____. Pedilef 05037758420124058013, Juíza Federal MARISA CLÁUDIA GONÇALVES CUCIO, TNU, DOU 18/10/2013 p. 156/196. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/juris/unificada/Resposta>. Acesso em: 25 out. 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 25. ed. Revista, ampliada e atualizada até a Lei nº 12.587, de 3.1.2012. São Paulo: Atlas S.A, 2012.

CNJ. **Mutirão de conciliação alcança 80% de acordos com INSS**. 2011. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/14668-mutirao-de-conciliacao-alcanca-80-de-acordos-com-inss>>. Acesso em: 16 nov. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo, Malheiros Editores: 2000.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2. ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. Rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein et al. **Atuais rumos do processo administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

_____. **Direito Administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: RT, 2003.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva: 2008.

PASSOS, J. J. Calmon de. Cidadania tutelada. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 7, outubro, 2001,

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: METODO: 2012.

ROCHA, Valdir Oliveira. **Processo administrativo**, Dialética, 1996.

Pires, Inaldo Oliveira

O processo administrativo na concessão de benefícios da LOAS /
Inaldo Oliveira Pires. — 2013.

50 f.

Orientador: José de Ribamar Caldas Furtado.
Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão,
Curso de Direito, 2013.

1. Cidadania 2. LOAS 3. Processo administrativo 4. Devido
processo legal I. Título

CDU 35.077.3