



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

Rua Paschoal Apóstolo Pitsica, 4810, 3º andar - Bairro: Agrônômica - CEP: 88025-255 - Fone: (48)3251-2995 -
<http://www.jfsc.jus.br/> - Email: scflp03@jfsc.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5015361-63.2014.4.04.7200/SC

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

SENTENÇA

O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com o fim de obter a condenação do réu a elaborar e executar plano de digitalização de procedimentos administrativos e de demais documentos relativos a sua rotina de trabalho, bem como, mediante requerimento de legítimo interessado, a restaurar autos extraviados ou a pagar indenização, nas hipóteses em que a restauração não seja possível.

Após discorrer sobre o cabimento da ação civil pública, sua legitimidade ativa, a legitimidade passiva do réu e a competência da Justiça Federal, narrou que recebeu representação formulada por Ademar Cândido de Jesus dando conta de que, ao solicitar cópia do processo administrativo de concessão de seu benefício perante a Agência da Previdência Social Florianópolis - Centro, o segurado fora informado de que os autos haviam sido extraviados e que, por esse motivo, a solicitação não poderia ser atendida. Nessa mesma linha, foi a representação apresentada por Nauri Bento da Silva.

Disse que o réu, instado a prestar esclarecimentos, informou o extravio de inúmeros processos administrativos de concessão de benefícios, objeto dos Inquéritos Administrativos ns. 35600.005743/1993-91 e 35600.001746/1995-08. Aduziu que, diante dessas informações e tendo em conta que a situação vinha ocasionando prejuízos aos segurados, instaurou o Inquérito Civil Público (ICP) n. 1.33.000.000375/2011-34.

Segundo os dizeres da petição inicial, no curso do inquérito civil, apurou-se que o réu constatou o desaparecimento de 80.736 (oitenta mil, setecentos e trinta e seis) processos administrativos do arquivo geral da Agência da Previdência Social Florianópolis - Centro, dos quais obteve apenas a numeração, não sendo possível identificar os nomes dos segurados ou dos beneficiários. A autarquia previdenciária também noticiou que optou por reconstituir apenas os processos administrativos necessários, cujos beneficiários protocolizassem pedidos de revisão ou recursos ou, ainda, ações judiciais.

Ainda segundo o réu, a reconstituição ocorre mediante varredura em seus bancos de dados para recuperação do máximo de informações e solicitação de complementação eventualmente necessária aos interessados, pois, na rotina atual de trabalho da autarquia previdenciária não existe cópia de segurança digital ou equivalente.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

O Ministério Público Federal destacou que, conforme se apurou no Inquérito Administrativo n. 35600.005743/93-91: o primeiro registro de desaparecimento de autos é de 17 de março de 1993; não obstante a instauração de sindicância, inquérito administrativo disciplinar e processo administrativo disciplinar, a situação não se alterou; e o extravio de processos administrativos não decorre de culpa dos servidores do INSS, mas sim da fragilidade das rotinas administrativas internas.

Asseverou que, nos autos do ICP, expediu ao INSS a Recomendação n. 81, de 19 de novembro de 2012, indicando a implementação de medidas tendentes a prevenir danos aos segurados em razão dos fatos apurados, consistentes na (a) adoção de sistema informatizado de controle de entrada e saída de processos do arquivo morto; (b) vedação de encaminhamento de processos originais a outros órgãos, instituições ou sua saída da sede, salvo em caso de extrema necessidade, com a cautela de permanência de cópia integral de segurança; e (c) progressiva digitalização dos feitos.

Em resposta, o réu informou não ser possível o acatamento das providências recomendadas, tendo em conta a existência de regulamentação específica do tema no âmbito institucional; e que a tramitação dos feitos seria controlada pelo Sistema Informatizado de Protocolos da Previdência Social (SIPPS), que traria maior controle sobre sua localização e a identificação da responsabilidade pertinente.

Após fundamentar juridicamente sua pretensão nos arts. 5º, XXXIII, e 194, *caput*, da Constituição Federal; no art. 1º da Lei n. 8.213, de 1991; e nos arts. 6º, I e II, 7º, II, §§ 4º a 6º, da Lei n. 12.527, de 2011; requereu a procedência dos pedidos, inclusive com a condenação do réu a promover a divulgação da sentença mediante publicação ao menos duas vezes em jornal de circulação nacional e divulgação no seu sítio na internet por tempo mínimo de 90 (noventa) dias. Requereu, ainda, a imposição de multa diária para a hipótese de descumprimento das obrigações estabelecidas.

O INSS contestou (evento 6). Preliminarmente, alegou que, nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347, de 1985, a eventual sentença de procedência surtirá efeitos apenas no âmbito da Subseção Judiciária de Florianópolis. Arguiu a impossibilidade jurídica do pedido, cuja procedência representaria violação ao princípio da separação dos Poderes; e a responsabilização civil do Estado independentemente da demonstração de dano. Suscitou a inadequação da ação civil pública, sob o argumento de que a demanda contempla discussão sobre direitos individuais e disponíveis.

Aduziu que, na hipótese de procedência do pedido, a sentença deve ressaltar as hipóteses em que houver decadência do direito de revisar o ato de concessão do benefício, bem como a incompetência da Justiça Federal quanto aos benefícios de natureza acidentária. No mérito, disse que as recomendações sugeridas pelo Ministério Público Federal no Inquérito Civil Público n. 1.33.000.000375/2011-34 estão sendo implementadas e que os procedimentos adotados no âmbito da autarquia previdenciária para o processamento dos requerimentos de benefícios, tramitação e arquivamento dos processos administrativos e fornecimento de cópias, digitalizadas ou físicas, são mais eficientes do que aqueles pleiteadas pelo autor.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

Disse que os extravios relatados na petição inicial ocorreram entre os anos de 1993 e 1997, não havendo qualquer indício de que fatos similares estejam se repetindo atualmente. Afirmou que, após aqueles acontecimentos, as rotinas administrativas começaram a passar por constantes aprimoramentos, mediante incorporação de novas tecnologias e metodologias no arquivamento de documentos e no armazenamento de dados em sistemas informatizados, dispensando a digitalização de documentos e viabilizando a reconstituição imediata dos processos administrativos.

Afirmou que a Resolução n. 70, de 11 de outubro de 2001, da Diretoria-Colegiada do INSS, que aprovou o Manual de Procedimentos Arquivísticos do INSS e criou o Centro de Documentação Previdenciária (CEDOCPREV), disciplinou de forma exaustiva os procedimentos arquivísticos da autarquia previdenciária, prevendo rotinas tendentes a evitar o extravio de processos administrativos remetidos a outros órgãos.

Além disso, a Resolução INSS/DC n. 076, de 22 de novembro de 2001, determinou a implantação do Sistema Informatizado de Protocolo da Previdência Social (SIPPS), desenvolvido pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV/DF), mediante orientações e informações fornecidas pelo Ministério da Previdência Social e pelo INSS.

Argumentou que a digitalização não é a medida mais eficiente, pois envolve grande dispêndio de recursos físicos e humanos e é inútil para a imensa maioria dos requerimentos de benefícios, que, atualmente, são processados sem a retenção de documentos; sendo que os pedidos de revisão em que não há decadência prescindem de cópias do processo administrativo respectivo.

Ressaltou que os benefícios por incapacidade e assistenciais, que representam 65% (sessenta e cinco por cento) dos requerimentos protocolizados na Gerência Executiva em Florianópolis, são administrados por meio do Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade (SABI), aprovado pela Resolução INSS/DC n. 133/2003, que permite o processamento eletrônico de todas as etapas do processo administrativo.

Os procedimentos administrativos de vista e retirada de processos de benefícios, por sua vez, foram satisfatoriamente regulamentados pelos arts. 650 a 657 da Instrução Normativa INSS/Pres n. 45/10. Já os procedimentos de reconstituição e restauração de processos extraviosados estão previstos nos arts. 50 a 54 da Orientação Interna Conjunta INSS/DIRBE n. 170, de 2007.

Houve réplica (evento 9).

Prossigo para decidir.

Inicialmente, anoto que a ressalva à competência da Justiça Federal para o julgamento das causas de acidentes de trabalho (art. 109, I, da Constituição Federal) não tem incidência na presente ação, cuja causa de pedir não se fundamenta em infortúnio laboral, mas sim em extravio de processos administrativos de concessão de benefícios previdenciários. Logo, os efeitos da eventual procedência do pedido devem incidir igualmente sobre os processos administrativos relacionados a prestações previdenciárias de natureza acidentária.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

A Constituição da República de 1988 atribui ao Ministério Público a defesa dos interesses *sociais e individuais indisponíveis*, incumbindo-lhe, igualmente, a função de promoção da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 127, *caput*, e 129, III).

A Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993, com previsão no art. 128, §5º, da Constituição Federal, para estabelecer as atribuições do Ministério Público, dispôs serem suas funções institucionais, entre outras, a defesa dos interesses individuais indisponíveis e, também, dos direitos e interesses coletivos (art. 5º, I, e III).

Nesse contexto, a Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, incluiu o Ministério Público dentre os legitimados para a propositura da ação civil pública (art. 5º, I).

Quanto aos direitos coletivos *individuais homogêneos disponíveis*, há legitimidade do Ministério Público quando o bem jurídico tutelado possuir alto relevo social (STF; AI 516419 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª T., unân., julg. em 16.11.2010, publ. em 29.11.2010; AI 637853 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 2ª T., unân., julg. em 28.8.2012, publ. em 17.9.2012; STJ, AgRg no REsp 1042609/GO, Rel. Min. Marco Buzzi, 4ª T., unân., julg. em 2.9.2014, publ. em 17.9.2014; REsp 1283206/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª T., unân., julg. em 11.12.2012, publ. em 17.12.2012).

A definição legal dos direitos ou interesses metaindividuais é encontrada no art. 81, do Código de Defesa do Consumidor, *in verbis*:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercido em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Logo, são direitos coletivos os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas, ligadas entre si, ou com a parte contrária, por uma relação jurídica base. Por sua vez, os direitos individuais homogêneos, verdadeiros direitos subjetivos individuais, são aqueles cujos titulares são identificáveis e emanados de origem idêntica, ou seja, nascem da mesma circunstância fática. Tanto os direitos individuais homogêneos quanto os direitos coletivos estão associados a um grupo, categoria ou classe de pessoas determináveis. Contudo, apenas os interesses individuais são divisíveis, supondo uma origem comum.

No caso dos autos, a pretensão de condenar o INSS a elaborar e executar plano de digitalização de procedimentos administrativos e de demais documentos relativos à rotina de trabalho da autarquia previdenciária configura interesse coletivo em sentido estrito, pois é



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

indivisível, de titularidade dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ligados ao INSS por sua condição de segurados ou dependentes.

Quanto a esse pedido é, portanto, manifesta a legitimidade do Ministério Público Federal e, conseqüentemente, a adequação da ação civil pública.

O mesmo se diga em relação ao pedido de restauração dos processos administrativos extraviados, que, não obstante encerre direitos subjetivos individuais dos beneficiários do RGPS interessados nesses processos (e, logo, individuais homogêneos), possui inegável repercussão social.

Realmente, o desaparecimento de 80.736 (oitenta e seis mil, setecentos e trinta e seis) processos administrativos possui significativa abrangência social, na medida em que é do interesse não apenas dos beneficiários do RGPS diretamente prejudicados, mas também de toda coletividade, pois envolve além do direito à informação (art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal), o respeito aos princípios constitucionais da legalidade, publicidade e eficiência, que informam a Administração Pública (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

De modo contrário, a pretensão de indenizar os beneficiários do RGPS por eventual prejuízo decorrente da impossibilidade de restaurar processos administrativos não possui relevância social, pois se circunscreve à esfera de interesses individuais. A reparação se destinará à satisfação de interesses particulares, com dimensão meramente pessoal e que, por esse motivo, não legitima a atuação do Ministério Público, a teor do art. 127, *caput*, da Constituição Federal, *a contrário sensu*.

Reconheço, desde logo, a ilegitimidade do Ministério Público Federal quanto ao pedido de condenação do INSS ao pagamento de indenização aos beneficiários do RGPS por eventual prejuízo decorrente da impossibilidade de restaurar processos administrativos de seu interesse extraviados.

No que diz respeito à limitação territorial da sentença que eventualmente julgar procedentes os pedidos, cumpre observar o que determina o art. 16 da Lei n. 7.347, *in verbis*: *A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.*

Apesar de criticado por alguns doutrinadores (v.g. LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 264-274), o dispositivo vem sendo aplicado pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme se infere dos seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. CÔMPUTO DO TEMPO DE BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE COMO PERÍODO DE CARÊNCIA. POSSIBILIDADE, DESDE QUE INTERCALADO COM PERÍODO DE EFETIVO TRABALHO. POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO. EFEITOS ERGA OMNES



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

LIMITADOS À COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR.

[...]

6. *Prevalece nesta Corte o entendimento de que a sentença civil fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator, nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, alterado pela Lei n. 9.494/97.*

[...]

(REsp 1414439/RS, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, 6ª T., unan. julg. 16.10.2014, publ. em 3.11.2014).

PROCESSUAL CIVIL E CONSUMIDOR. TAXA DE EMISSÃO DE BOLETO BANCÁRIO - TEB. COBRANÇA. ILEGALIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA RESSARCIMENTO DOS VALORES. CABIMENTO. SENTENÇA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS COM EXPLICITAÇÃO DA FORMA DE LIQUIDAÇÃO E ESTABELECIMENTO DE MEIOS TENDENTES A CONFERIR MAIOR EFETIVIDADE AO JULGADO. POSSIBILIDADE. JUROS DE MORA. DIES A QUO. CITAÇÃO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMITES SUBJETIVOS DA SENTENÇA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO PROLATOR. PRESCRIÇÃO. DECLARAÇÃO DE OFÍCIO PELO JUIZ. POSSIBILIDADE. LIMITES.

[...]

6. *Nos termos da jurisprudência do STJ, a sentença na ação civil pública faz coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator, nos termos do art. 16 da Lei nº 7.347/85, com a nova redação conferida pela Lei nº 9.494/97.*

7. *Se o órgão prolator da decisão é o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, infere-se que o acórdão tem eficácia em toda a extensão territorial daquela unidade da Federação.*

(REsp 1304953/RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª T., unân., julg. em 26.8.2014, publ. em 8.9.2014).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. REALIZAÇÃO DE ESTUDOS PARA PADRONIZAÇÃO DO FÁRMACO. IMPOSSIBILIDADE. EFEITOS COLATERAIS. EFICÁCIA DA DECISÃO. LIMITES. JURISDIÇÃO DO ÓRGÃO PROLATOR. FORMATAÇÃO DO SUS DE ÂMBITO NACIONAL. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTO AUTÔNOMO. SÚMULA 283/STF.

[...]

3. *Ademais, foi pacificado pela Corte Especial o entendimento de que a sentença proferida em Ação Civil Pública fará coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator da decisão, nos termos do art. 16 da Lei 7.347/85, alterado pela Lei 9.494/97. Assim, incabível a determinação do requerido estudo técnico com o intuito de disponibilizar o fármaco pelo SUS, com abrangência nacional, pois estar-se-ia violando o limite territorial do juízo a quo.*

4. *Aggravamento não provido.*

(AgRg no REsp 1353720/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., unân., julg. em 26.8.2014, publ. em 25.9.2014).

Por conseguinte, os efeitos da eventual sentença de procedência ficarão limitados à competência territorial da Subseção Judiciária de Florianópolis.

Relativamente à alegação de impossibilidade jurídica dos pedidos, sob o argumento de que sua procedência representaria violação ao princípio da separação dos Poderes, faço as considerações a seguir.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

É sabido que a implementação de políticas públicas não se encontra no âmbito das funções institucionais *típicas* do Poder Judiciário. No entanto, tal incumbência poderá ser *deslocada* à apreciação judicial quando a respectiva realização pelos órgãos competentes comprometerem a eficácia dos direitos individuais e coletivos, consagrados na Constituição Federal.

Nesse sentido, exemplificativamente, pronunciou-se a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal ao apreciar o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 410.715-5/SP, de relatoria do Ministro Celso de Mello, 22.11.2005.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO.

- A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).

- Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.

- A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

- Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.

- Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina.

O Supremo Tribunal Federal manifestou-se seguidamente com idêntica orientação, como nas seguintes decisões, *in verbis*:

DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGURANÇA PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA NÃO CONFIGURADA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 04.11.2004.

O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

configure violação do princípio da separação dos poderes. Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido.

(RE 628159 AgR/MA; Rel. Min. Rosa Weber; 1ª Turma, unân., julg. em 25/06/2013; publ. em 15/08/2013).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ABRIGOS PARA MORADORES DE RUA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. Incabível o recurso extraordinário quando as alegações de violação a dispositivos constitucionais exigem o reexame de fatos e provas (Súmula 279/STF).

Esta Corte já firmou entendimento no sentido de que não ofende o princípio da separação de poderes a determinação, pelo Poder Judiciário, em situações excepcionais, de realização de políticas públicas indispensáveis para a garantia de relevantes direitos constitucionais. Precedentes. Agravo regimental desprovido.

(RE 634643 AgR/RJ, Rel. Min. Joaquim Barbosa, 2ª Turma, unân., julg. em 26/06/2012; publ. em 13/08/2012).

A melhor doutrina reconhece que a função de julgar foi modificada como consequência da evolução dos fatos sociais e do surgimento de uma sociedade substancialmente caracterizada por relações mais complexas. O Poder Judiciário, assim, a partir da compreensão de que a resposta estatal passou a não manter compatível correspondência aos crescentes conflitos interpessoais, tratou de expandir sua atuação para o fim exclusivo de consecução dos objetivos do Estado.

A par da advertência pertinente à *politização* das decisões judiciais, cabível *in abstracto*, é adequada para o caso concreto a observação de Tércio Sampaio Ferraz Júnior (*in Direito Constitucional: liberdade de fumar, privacidade, estado, direitos humanos e outros temas*. Barueri, SP: Manole, 2007), no texto *O Judiciário diante da divisão dos poderes: um princípio em decadência?*, quando afirma:

*As condições em que a divisão dos poderes e a conseqüente neutralização política do Poder Judiciário floresceram alteraram-se profundamente no séc. XX. [...] Na complexa sociedade tecnológica de nossos dias, as atividades de controle mudam de vetor, deixando-se de voltar-se primordialmente para o passado para ocupar-se basicamente do futuro. A questão não está mais em controlar o desempenho comportamental tal como foi **realizado**, mas como ele se **realizará**.*

[...]

*Os direitos sociais, produto típico do Estado do Bem-estar Social, não são, pois, conhecidamente, somente normativos, na forma de um **a priori** formal, mas têm um sentido promocional prospectivo, colocando-se como exigência de implementação. Isso altera a função do Poder Judiciário, ao qual, perante eles ou perante sua violação, não cumpre apenas julgar no sentido de estabelecer o certo e o errado com base na lei (responsabilidade condicional do juiz politicamente neutralizado), mas também, e sobretudo, examinar se o exercício discricionário do poder de legislar conduz à concretização dos resultados objetivados (responsabilidade finalística do juiz, que de certa forma, o repolitiza).*

[...]

Altera-se, do mesmo modo, a posição do juiz, cuja neutralidade é afetada, ao se ver ele posto diante de uma co-responsabilidade no sentido de uma exigência de ação corretiva de desvios na consecução das finalidades a serem atingidos por uma política legislativa. Tal responsabilidade, que, pela clássica divisão dos poderes, cabia exclusivamente ao Legislativo e ao Executivo, passa a ser imputada também ao Judiciário.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

[...]

*Em suma, com base em condições sociopolíticas do séc. XIX, sustentou-se por muito tempo a neutralização política do Judiciário como consequência do princípio da divisão dos poderes. A transformação dessas condições, com o advento da sociedade tecnológica e do Estado Social, parece desenvolver exigências no sentido de uma desneutralização, posto que o juiz é chamado a exercer uma função socioterapêutica, liberando-se do apertado condicionamento da estrita legalidade e da responsabilidade exclusivamente retrospectiva que ela impõe, obrigando-se a uma responsabilidade prospectiva, preocupada com a consecução de finalidades políticas das quais ele não mais se exime em nome do princípio da legalidade (*dura lex sed lex*).*

É preciso ainda acrescentar que, quando o objeto da ação se encontra destinado, como no caso concreto, ao aperfeiçoamento das rotinas da Administração Pública para evitar novo desaparecimento de mais de 80.000 (oitenta mil) processos administrativos de benefícios previdenciários, a análise dos fundamentos de fato e de direito não excede a função jurisdicional.

À conta de concepção afastada obrigatoriamente da ideia clássica do princípio da separação dos poderes, compete ao Poder Judiciário verificar se, da omissão estatal na implementação de políticas públicas, não resulta a grave violação de direitos fundamentais, a brasileiros e estrangeiros residentes no país.

Assim, quando acontecer com esses excepcionais contornos, a atuação do Poder Judiciário há de ser assimilada, no âmbito de interpretação do art. 2º da Constituição Federal de 1988 (*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*), não no sentido do comprometimento à independência dos Poderes Legislativo e Executivo, mas na completitude predicada pela *harmonia* de suas atribuições conjuntas.

Afasto, dessa forma, a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido.

No que diz respeito à questão de fundo, o fundamento de fato desta ação é o desaparecimento de 80.736 (oitenta e seis mil, setecentos e trinta e seis) processos administrativos relacionados a benefícios previdenciários do Arquivo Geral da Agência da Previdência Social em Florianópolis.

Conforme ficou apurado no âmbito administrativo por meio da Sindicância n. 35600.005743/1993-91 (evento 1, OUT14) e do Inquérito Administrativo n. 35600.001746/1995-08 (evento 1, OUT17), os extravios ocorreram entre os anos de 1993 e 1997 e tiveram como principais causas o manuseio indiscriminado dos processos, as constantes mudanças de localização do arquivo e o encaminhamento de autos a outros postos da Previdência Social.

Ocorre que, desde aquela época, o INSS editou vários atos normativos com a finalidade de corrigir a falta de controle na guarda e manuseio da documentação previdenciária.

A Resolução n. 70, de 11 de outubro de 2001, da Diretoria-Colegiada do INSS (DC), aprovou o Manual de Procedimentos Arquivísticos da autarquia, estabelecendo procedimentos de conservação, classificação e controle de documentos arquivados (evento 6, INF2). De acordo com os itens 8.10 a 8.15 do manual, a retirada de documentos do arquivo depende da apresentação de via



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

original de Requisição de Documentos Arquivados (RDA), assinada pelo chefe da unidade administrativa requisitante (evento 6, INF2, página 24). A RDA deve ser preenchida em 3 (três) vias, com a seguinte destinação:

- a) 1ª via: arquivada no local (caixa-arquivo) onde o documento ou processo se encontrava arquivado;
- b) 2ª via: arquivada na pasta RDA solicitada (se o sistema de controle for informatizado, esta via deverá ser dispensada);
- c) 3ª via: retornar com a documentação solicitada para que o setor requisitante faça o recebimento, e em seguida substituí-la pela 2ª via arquivada na pasta RDA. Caso o documento não se encontre arquivado no Centro de Documentação Previdenciária, essa RDA deverá pertencer à pasta "RDA de documentos que não se encontram arquivados no Centro de Documentação Previdenciária". (evento 6, INF2, página 47).

Por sua vez, a Resolução INSS/DC n. 076, de 22 de novembro de 2001, implantou o Sistema Informatizado de Protocolo da Previdência Social (SIPPS), que, de acordo com o respectivo *manual do usuário*, [...] *tem por objetivo permitir o cadastramento, tramitação, localização e acompanhamento eficaz de documentos e processos no âmbito da Previdência Social* (evento 6, INF4, página 4).

O INSS ainda conta com o Sistema de Armazenamento de Processos Digitalizados (SAPD), *desenvolvido com o objetivo de armazenar arquivos em PDF de processos administrativos do INSS e de realizar a Justificação Administrativa Eletrônica* (evento 6, INF7).

De outra banda, a Instrução Normativa n. 45, de 06 de agosto de 2010, do Presidente do INSS, que dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos dos beneficiários da Previdência Social e disciplina o processo administrativo previdenciário, estabelece que as Agências da Previdência Social devem evitar a retenção dos documentos originais dos segurados, sob pena de apuração de responsabilidade do servidor em caso de extravio:

Art. 577. *Observado o disposto no art. 19 do RPS, as APS, quando necessário, na recepção do requerimento de atualização dos dados do CNIS, na habilitação ou na concessão de benefícios do RGPS, devem extrair os dados constantes na CP ou na CTPS e nos carnês de contribuintes individuais, devidamente conferidos, evitando-se a retenção dos documentos originais dos segurados, sob pena de apuração de responsabilidade do servidor em caso de extravio.*

Parágrafo único. *Observada a necessidade de retenção dos documentos referidos no caput, para subsidiar a análise e a conclusão do ato de deferimento ou de indeferimento do benefício, por um prazo não superior a cinco dias, deverá ser expedido, obrigatoriamente, o termo de retenção e de restituição, em duas vias, sendo a primeira via do segurado e a segunda do INSS e, em caso da identificação de existência de irregularidades na CP ou na CTPS, proceder-se-á de acordo com o disposto no art. 282 do RPS.*

[...]

Art. 579. *Na formalização do processo será suficiente a apresentação dos documentos originais ou cópias autenticadas em cartório ou por servidor do INSS, podendo ser solicitada a apresentação do documento original para verificação de contemporaneidade ou outras situações em que este procedimento se fizer necessário.*

§ 1º *O servidor, após conferir a autenticidade dos documentos apresentados, deverá devolver os*



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

originais ao requerente, mediante recibo, e providenciar, quando necessário, a juntada das cópias por ele autenticadas no processo, observado o disposto no parágrafo único do art. 577.

§ 2º A reprografia dos documentos, para fins de juntada ao processo, ficará a cargo do INSS. (destaquei).

O mesmo ato normativo também regulamentou o procedimento de retirada dos processos administrativos, prevendo providências acauteladoras da devolução, *in verbis*:

Art. 652. Poderá ser permitida a retirada dos autos das dependências do INSS com a finalidade de reproduzir os documentos do interesse do requerente, desde que acompanhado por servidor, a quem caberá a responsabilidade pela integralidade do processo até seu retorno.

§ 1º O acompanhamento do servidor de que trata o caput poderá ser dispensado caso o procurador seja advogado, exigindo-se a retenção da carteira da OAB na unidade do INSS, até a devolução dos autos, observado o art. 657.

§ 2º A carga dos autos ou a entrega de cópia em meio físico será devidamente registrada pelo servidor no processo.

Art. 653. Ao advogado regularmente inscrito na OAB, que comprove essa condição, poderá ter vista, para exame na repartição do INSS, de qualquer processo administrativo, observado o disposto no parágrafo único do art. 650.

Art. 654. Quando o advogado apresentar ou se já constante dos autos, procuração outorgada por interessado no processo, poderá ser lhe dada vista e carga dos autos, observado o disposto no art. 657, pelo prazo de cinco dias, mediante requerimento e termo de responsabilidade onde conste o compromisso de devolução tempestiva.

Parágrafo único. O requerimento de carga será decidido no prazo máximo improrrogável de quarenta e oito horas úteis, observando que:

I - se deferido o pedido, a carga ao advogado será feita imediatamente; ou

II - se indeferido, a autoridade administrativa deverá justificar o indeferimento.

Art. 655. Quando tratar-se de notificação para interposição de recurso ou para oferecimento de contrarrazões, poderá ser dada vista e carga dos autos, observado o disposto no art. 657, ao advogado habilitado com procuração outorgada por interessado no processo, pelo respectivo prazo previsto para o recurso ou as contrarrazões, mediante termo de responsabilidade onde conste o compromisso de devolução tempestiva.

Parágrafo único. A carga dos autos será atendida por simples manifestação do advogado habilitado por procuração, à vista da notificação.

Art. 656. Será permitida carga do processo, mesmo na hipótese de processo encerrado e arquivado, ao advogado que se apresente munido de:

I - nova procuração, com a outorga de poderes pelo interessado (outorgante) para o mesmo objeto da procuração anterior; no caso de mudança de procurador, entendendo-se, nesse caso, que o mandato posterior revogou o anterior, prevalecendo a nova procuração; e

II - substabelecimento da procuração já existente nos autos, observado o disposto no art. 396.

§ 1º Quando da retirada do processo pelo advogado, também denominada carga, a unidade de atendimento da Previdência social deverá proceder da seguinte forma:

I - verificar se todas as folhas estão numeradas e rubricadas, anotando a existência de eventual emenda ou rasura;

II - anotar no termo de responsabilidade o número total de páginas constantes no original;

III - anotar, no livro de cargas, o número do benefício, o nome do segurado, a data de devolução do processo e a data da entrega com a aposição da assinatura do advogado; e

IV - apor, na última folha do processo, o carimbo de carga descrito no modelo constante do Anexo VII, com o respectivo preenchimento dos campos previstos nele.

§ 2º Quando da devolução do processo pelo advogado, adotar-se-á o seguinte procedimento:

I - registrar, no livro de carga, a data da devolução;

II - conferir todas as peças do original, para verificar:



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

a) a integral constituição dos autos, conforme a entrega, e se houve substituição ou extravio de peça processual; e

b) existência de emendas ou rasuras não constantes no ato da entrega, que, se verificadas, deverão constar do termo de ocorrência a ser incorporado ao processo; e

III - apor, na última folha do processo, o carimbo de devolução conforme o modelo constante do Anexo VII.

§ 3º Não sendo o processo devolvido pelo advogado no prazo estabelecido, deverá o fato ser comunicado à PFE junto ao INSS, para providências quanto à devolução, inclusive pedido judicial de busca e apreensão, se necessário, e comunicação, por ofício, à Seccional da OAB, para as medidas a seu cargo.

Art. 657. De acordo com o contido no art. 7º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia), não será permitida a retirada dos autos, nos seguintes casos:

I - quando existirem nos autos documentos originais de difícil restauração (Certidões, Carteiras Profissionais, Carteiras de Trabalho e Previdência Social, cadernetas de contribuição do ex-Instituto de Aposentadorias e Pensões, entre outros), documentos antigos de difícil restauração, processo com suspeita de irregularidades, processo em fase de recurso e contrarrazões do INSS, ou ocorrer circunstância relevante que justifique a permanência dos autos na repartição, reconhecida a permanência pela autoridade em despacho motivado, proferido de ofício, mediante representação ou a requerimento da parte interessada; ou

II - quando o advogado, ao descumprir prazo de entrega de autos, devolveu-lhes somente depois de intimado. (destaquei).

Desse modo, o réu atualmente dispõe de instrumentos normativos e tecnológicos suficientes para evitar a repetição dos fatos que deram origem a esta demanda e que, aparentemente, estão funcionando corretamente, pois não há nos autos notícias de novos extravios de processos administrativos.

Se as medidas já adotadas pelo INSS se mostram suficientes para evitar o desaparecimento de processos administrativos, não se justifica sua condenação a elaborar e executar plano de digitalização desses documentos.

Segundo estimou o réu, a medida implicaria a digitalização de mais de 2.000.000 (dois milhões) de processos, somente nas agências subordinadas à Gerência Executiva de Florianópolis, o que, certamente, comprometeria os já limitados recursos da autarquia, em prejuízo dos próprios beneficiários do RGPS.

Além disso, a Resolução INSS/DC n. 133, de 26 de agosto de 2003, aprovou o Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade (SABI), que viabiliza a tramitação eletrônica dos processos administrativos de concessão dessas prestações previdenciárias, as quais, segundo informações prestadas por servidora da Seção de Atendimento da Gerência Executiva do INSS em Florianópolis, representam 65% (sessenta e cinco por cento) dos requerimentos formulados naquela unidade (evento 6, INF6).

Atualmente, portanto, a maioria dos processos administrativos de concessão de benefícios previdenciários já é digitalizada, o que demonstra ser desnecessária a medida pleiteada pelo Ministério Público Federal.



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

Por outro lado, nos termos do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, *todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.*

Conforme ensina José Afonso da Silva, ao direito de receber informações, [...] *devidamente requerido e formulado, corresponde a obrigação dos órgãos públicos de satisfazê-los, mediante a prestação das informações requeridas no prazo que a lei estabelecer, que gira entre 15 a 30 dias. A prestação deve ser a mais completa possível. Se a obrigação não for cumprida no prazo de lei, fica a autoridade a que cabia satisfazê-la sujeita à pena de responsabilidade* (SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 129).

Também sobre o dever do Estado em franquear o acesso a informações de interesse particular, coletivo ou geral, discorre André Ramos Tavares:

A liberdade de informação, na consagrada referência ao direito aqui em comento, está no centro do bom funcionamento do Estado democrático e configura-se como base para a formação de uma compreensiva e adequada opinião pública, para além de sua conhecida dimensão individual, como bem alertou NUNO E SOUZA'.

O direito de acesso às informações pode também constituir uma importante diretriz para fins de delinear um mais adequado comportamento do Estado, como se explicará a seguir.

Uma ampla liberdade de informação encontra-se, em parte explicitada, na Constituição de 1988, por meio do art. 5º, quando assegura que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu Interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, e na Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). A ressalva (sigilo) fica por conta do já conhecido conceito de "segurança", agora referido à sociedade e ao Estado.

As informações detidas pelo Estado geram para a pessoa o direito de a elas ter acesso, caso haja interesse pessoal, coletivo ou geral. E esta é um importante componente da liberdade de informação, sentido amplo. Para além dela, o Estado tem também o dever de preservar um nível mínimo (mas não medíocre) de acesso da população às informações, como condição de exercício pleno da liberdade de opinião e da democracia representativa e participativa. [...].

[...]

Ao garantir o direito à informação, está exigido dever de veracidade na sua prestação direta pelo Estado e seus agentes. Seria tornar letra morta a Constituição, neste direito específico, se as informações assim prestadas não fossem plenamente confiáveis. De pouco ou nada valeria impor ao Estado o dever de informar se lhe fosse permitido 'trabalhar' a informação a ser prestada, deturpando e manipulando dados.

*Isso significa que não é permitido ao Estado informar (dar publicidade) contrariamente aos seus registros ou informar a não informação, ocultando indevidamente dados dos quais dispõe. Assim, o direito incide sobre todas informações, seja sob a forma de documentos ou de gravações, em qualquer tipo de suporte. (TAVARES, André Ramos. *Comentário ao artigo 5º, XXXIII*. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 349-350).*

O art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, foi regulamentado pela Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, segundo a qual qualquer interessado pode apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades da Administração Pública (art. 10, *caput*); que deverão autorizar



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

ou conceder o acesso imediato ou, não sendo possível, no prazo de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente (art. 11, *caput*, e §§ 1º e 2º).

O art. 21, *caput*, da Lei n. 12.527, por sua vez, é peremptório ao estatuir que: *Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.*

O direito à previdência social constitui direito fundamental (STF, RE 626489, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julg. em 16.10.2013, publ. em 29.9.2014). Assim sendo, não é lícito ao INSS negar o acesso a processos administrativos de benefícios previdenciários, ainda que conste em relação de extraviados.

Nos termos do art. 38 da Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, cabe à Previdência Social manter cadastro dos segurados com todos os informes necessários para o cálculo da renda mensal dos benefícios, obrigação que logicamente compreende os deveres de proteção da documentação previdenciária e de recuperação de registros de informação eventualmente perdidos.

Uma vez apresentado, por qualquer interessado, requerimento de acesso a processo administrativo extraviado, **cumpra ao réu proceder à restauração e disponibilizar a documentação aos requerentes no prazo previsto no art. 11, *caput*, e §§ 1º e 2º, da Lei n. 12.527.** Nesse procedimento, não lhe cabe aferir, antecipadamente, a eventual decadência do direito de revisão do benefício, circunstância que não caracteriza a limitação à garantia constitucional do direito à informação (sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado).

Em face do que foi dito, reconhecida a ilegitimidade do Ministério Público Federal em relação ao pedido de condenação do Instituto Nacional do Seguro Social ao pagamento de indenização aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social por eventual prejuízo decorrente da impossibilidade de restaurar processos administrativos de seu interesse extraviados, **julgo parcialmente procedentes os pedidos remanescentes para** condenar o réu (a) a proceder à restauração de procedimentos administrativos extraviados, mediante requerimento de legítimo interessado, na forma do art. 11, *caput*, e §§ 1º e 2º, da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 e (b) a divulgar esta sentença em jornal de circulação local (dada a limitação territorial da sentença, nos termos da fundamentação) e, por pelo menos 90 (noventa) dias, em seu *site*.

Sem custas e honorários advocatícios (art. 18 da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985; STJ, EREsp 895.530/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26.8.2009, 18.12.2009).

Sentença sujeita a reexame necessário (STJ, AgRg no REsp 1219033/RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., unân., julg. em 17.3.2011, publ. em 25.4.2011).



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária de Santa Catarina
3ª Vara Federal de Florianópolis

Na hipótese de interposição de recurso de apelação, aferida a tempestividade, recebo-o desde logo nos efeitos suspensivo e devolutivo, determinando a intimação da parte contrária para apresentar contrarrazões; e, após, a remessa dos autos ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Documento eletrônico assinado por **OSNI CARDOSO FILHO, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **720000253101v201** e do código CRC **955640c4**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): OSNI CARDOSO FILHO
Data e Hora: 25/3/2015, às 16:20:22

5015361-63.2014.4.04.7200

720000253101.V201