



**Advocacia-Geral da União
Procuradoria-Geral Federal
Procuradoria Federal Especializada - INSS**



MANUAL DE CONCILIAÇÃO

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS

MANUAL

Versão revisada até 28 de julho de 2009.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS

MANUAL DE CONCILIAÇÃO
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS

Apresentação

Inserido no contexto maior do *Projeto de Redução de Demandas Judiciais* e da nova postura da Procuradoria Federal Especializada - INSS, pró-ativa no sentido de reduzir demandas judiciais e de aprimorar o controle de legalidade na concessão judicial de benefícios – a solução consensual dos conflitos encerra em si a reconstrução de uma relação deteriorada e acirrada pela existência de uma contenda, traduzida em demanda judicial. Atua quando a lide já existe, ou seja, quando a pretensão resistida já foi efetivamente deduzida em Juízo.

Como forma de consolidar no seio da PFE a solução consensual dos conflitos é que externamos a preocupação com o elevado volume de ações ajuizadas em face do INSS.

Neste contexto é que apresentamos este *Manual de Conciliação*, com orientações para os procedimentos a serem adotados para a solução de processos judiciais mediante a composição judicial, em primeira e segunda instância, tanto nas Varas Ordinárias como nos Juizados Especiais Federais.

O objetivo desse manual é fornecer subsídios instrumentais para os Procuradores e prepostos constituídos que atuam em feitos em que seja possível a conciliação, resultando em uma otimização da atividade processual da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, com a finalidade de concentrar energias em teses que possam, efetivamente, merecer acolhida nos Juízos e Tribunais pátrios.

A condição de advogado público, a par de despertar, no Procurador, um elevado senso de responsabilidade com a coisa pública, traz a consciência de que o Poder Público não é infalível. Talvez, por esta razão, sua atividade seja tão fascinante: porque, diante do erro, sua conduta haverá de ser pautada não pela defesa intransigente das causas da entidade representada, mas pela estreita baliza da legalidade com preservação do senso de Justiça.

Por essa razão, bem-vindas inovações legislativas e Súmulas Administrativas que, editadas pela Advocacia-Geral da União, têm ampliado cada vez mais a autonomia dos Procuradores, de modo a autorizar-lhes a transação e o reconhecimento judicial de direitos que se lhes afigurem incontestes.

Destarte, o escopo precípuo do manual é se tornar um meio rápido de consulta, esclarecendo as principais dúvidas que possam surgir quanto à oportunidade e aos meios de se efetivar um acordo judicial em matéria previdenciária, abordando temas como a liberdade e a responsabilidade dos Procuradores e prepostos na realização de acordos e as hipóteses que possam constituir objeto de acordo imediato ou que demandem uma valoração da prova, além de indicar, em anexo, toda a normatização relativa ao tema.

Brasília, julho de 2009.

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS

ÍNDICE

1. Conciliação: conceito e vantagens da composição judicial.....	05
2. Autorização normativa para a realização de acordos.....	05
3. Audiência de conciliação.....	06
4. Atuação de prepostos.....	06
4.1. Designação de prepostos.....	06
4.2. Limites da atuação dos prepostos.....	07
4.3. Impedimento e suspeição de prepostos.....	08
5. Poderes do Conciliador.....	09
6. Extensão dos poderes do Procurador.....	10
6.1. Limitações quanto aos valores a transacionar.....	10
6.2. Hipóteses em que é possível a propositura de acordo ou a não interposição ou desistência de recursos.....	10
6.3. Hipóteses em que é vedada a realização de acordos.....	11
6.4. Acordo quando inexistir prévio requerimento administrativo.....	12
7. Responsabilidade do Procurador.....	12
8. Redação do acordo.....	14
8.1. Proposta de acordo escrita ou termo de audiência.....	14
8.2. Cláusula de renúncia.....	15
8.3. Cláusula resolutiva expressa.....	15
9. Das atribuições das APSADJ's e EADJ's na propositura e no cumprimento de acordos.....	15
10. Relatório mensal dos acordos realizados.....	15
11. Vícios nos acordos e problemas decorrentes.....	15
11.1. Anulação de acordos homologados judicialmente.....	17



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

12. Questões que demandam especial atenção quando da realização e do cumprimento de acordos.....	18
12.1. A data de início do benefício (DIB).....	18
12.2. Acordo nos benefícios por incapacidade/prestação continuada por deficiência.....	19
12.3. Acordo em benefício por incapacidade/prestação continuada. Laudo divergente do assistente técnico.....	19
12.4. Acordo nos benefícios de salário maternidade.....	20
12.5. Acordo nos benefícios de pensão por morte.....	20
12.6. Acordo antes da audiência de instrução e julgamento.....	20
12.7. Compensação de valores pagos a título de outro benefício inacumulável em período concomitante.....	20
13. A conciliação em segunda instância.....	21
14. Os projetos de conciliação.....	22

ANEXOS

Sistematização das normas sobre conciliação.....	24
Portaria de designação de preposto.....	27
Termo de audiência de conciliação.....	28
Petição de proposta de acordo.....	29
Petição de anulação de acordo judicial em Juizados Especiais.....	31
Ofício para desistência de recursos interpostos junto à Turma Recursal.....	38
Petição informando a não interposição de recurso.....	39



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

1. Conciliação: conceito e vantagens da composição judicial

Conciliação é meio de solução de processos mediante concessões mútuas entre as partes litigantes (transação), desistência da ação ou do recurso interposto, renúncia ao recurso ou, ainda, reconhecimento da procedência do pedido. O principal móvel da conciliação é diminuir os prejuízos advindos de uma provável condenação. A conciliação também traz benefícios para a parte *ex adversa* e para o próprio Poder Judiciário, além de outros, indiretos para o órgão representado.

Para a parte autora, diminui-se o tempo para a resolução de lides, possibilitando a imediata implantação ou revisão de benefícios devidos, na esteira dos princípios constitucionais da legalidade e da duração razoável do processo.

No âmbito do Poder Judiciário, reduz-se o montante de ações represadas e, em alguns casos, a necessidade de realização de audiências e de julgamentos de recursos por Turmas Recursais e Tribunais.

Finalmente, em relação ao INSS, além da economia direta, do ponto de vista econômico, a realização do acordo traz um dividendo imediatamente sentido pelos Procuradores que atuam na linha de frente: melhora a imagem e eleva a credibilidade do órgão (e da Procuradoria Federal) perante o Poder Judiciário, que deixa de considerá-lo recalcitrante no reconhecimento de direitos incontestes. O INSS deixa de ser encarado como um réu que dificulta a solução dos conflitos, que atua deliberadamente contra os fatos e o Direito e passa a ser visto com confiança e respeito pelo Poder Judiciário e pela sociedade em geral.

Além disso, o esforço no sentido de procurar situações nas quais se possa realizar composição também conduz a uma mudança de mentalidade, abandonando uma posição tradicionalmente litigante para uma postura consensual, voltada exclusivamente para o estrito controle de legalidade, papel reservado pelo constituinte à Advocacia-Geral da União, como instituição de Estado essencial à Justiça.

2. Autorização normativa para a realização de acordos

Toda a legislação relativa ao tema está listada ao final do presente manual. A Lei n.º 9.469/97, com importantes alterações realizadas pela Lei n.º 11.941/09, e a Resolução CNPS n.º 1.303/2008 prevêm a possibilidade de realização de acordos, observada a autorização dos órgãos competentes indicados.

No âmbito dos Juizados Especiais, a possibilidade de acordo encontra previsão na Lei n.º 10.259/01, no Decreto n.º 4.250/02, na Portaria AGU n.º 109/07 e na Orientação Interna Conjunta INSS/DCPROCGER/PFEINSS n.º 101/2005. Porém, é necessário ressaltar que esta OIC foi editada na vigência da revogada Portaria AGU n.º 505, de 19/06/2002 (substituída



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

pela atual Portaria AGU n.º 109/07), razão pela qual prevalecerão os preceitos da Portaria AGU n.º 109, de 30.01.2007, naquilo que for incompatível com esta OIC.

Inicialmente, os membros das carreiras jurídicas da Advocacia-Geral da União só possuíam autonomia para conciliar, transacionar e desistir nas causas em trâmite perante os Juizados Especiais Federais. No entanto, a Resolução CNPS n.º 1.303/2008, no âmbito previdenciário, estendeu essa competência a todos os foros, desde que observado o limite máximo de sessenta salários mínimos.

3. Audiência de Conciliação

Quando não for hipótese de erro administrativo evidente¹ ou de matéria sumulada pela AGU, a audiência de conciliação revela-se como o momento oportuno para a propositura do acordo, uma vez que nesta oportunidade serão realizados importantes atos de instrução processual, como o depoimento da parte autora e a oitiva de testemunhas, os quais poderão convencer o Procurador ou preposto da procedência do pedido deduzido em Juízo.

Caso o Procurador, ou o preposto designado para a audiência, não tenha segurança para firmar o acordo em audiência, por conta da necessidade de eventuais pesquisas nos sistemas do INSS, mas a prova testemunhal lhe afigure robusta, recomenda-se o pedido de vista dos autos, a fim de analisar a possibilidade de composição com mais desvelo.

4. Atuação de prepostos

4.1. Designação de prepostos

Nos Juizados Especiais Federais, é possível a indicação de prepostos para acompanharem as audiências e **firmarem acordos**, devendo a designação recair, sempre que possível, em servidores com conhecimento na matéria de benefício. Se tiver algum servidor formado em Direito, deve ser dada preferência a ele. Há previsão para esta designação no art. 4.º, IX, da OIC DIRBEN/DIRAT/PFEINSS n.º 09/2007. Qualquer servidor pode ser preposto do INSS, estando ou não em estágio probatório.

Tal nomeação ocorrerá através de portaria expedida pelo Procurador-Chefe, nos termos dos §§ 1.º e 2.º, do art. 1.º, do Decreto n.º 4.250/2002, contendo, quando pertinentes, poderes expressos para conciliar, transigir e desistir de recursos, quando já interpostos. Deverá ser elaborada uma portaria para cada órgão judicial onde o preposto atuará, encaminhando-a ao chefe do cartório ou secretaria e ao juiz responsável.

¹ Conclusão n.º 22 do *Encontro Nacional de Matéria de Benefícios da PFE-INSS*, realizado em São Paulo, de 17/11 a 21/11/2008.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

No entanto, preferencialmente, o Procurador Federal deverá comparecer às audiências, não sendo admissível a transferência da responsabilidade ao preposto, ressalvadas as peculiaridades locais em virtude do excesso de volume de trabalho. Caso se mostre indispensável a nomeação de preposto, o Procurador deverá instruir a atuação do servidor em audiência.

4.2. Limites da atuação dos prepostos

O preposto tem sua atuação limitada pelos atos normativos existentes na Administração Previdenciária. Em linha de princípio, pode o preposto externar sua avaliação pessoal acerca do deferimento ou indeferimento do benefício, verificando no caso concreto a viabilidade de propor transação ou acordos, conforme melhor sejam atendidos os interesses do INSS.

A atuação dos servidores designados como prepostos é restrita aos processos das varas para os quais foram destacados e que estejam contemplados na pauta de audiências o seu cargo, **exceto** quando, por motivo de força maior (por exemplo, ausência justificada de outro preposto), houver necessidade de substituir preposto vinculado a outra vara e o suplente não o puder fazê-lo.

Não é dado aos prepostos questionar as manifestações processuais já apresentadas pelos Procuradores, **exceto** quando, em audiência, nos termos do art. 3º, §1º, da Portaria n.º 109, de 30 de janeiro de 2007, da Advocacia-Geral da União, for detectado erro administrativo ou a inexistência de controvérsia quanto ao fato pela simples análise das provas testemunhais dos documentos que instruem a ação e das pesquisas feitas nos sistemas do INSS, mediante motivação adequada, nos casos:

- a) de não ter sido apresentada resposta à demanda;*
- b) de contestação genérica e o laudo for totalmente favorável ao autor (nos casos de benefício por incapacidade);*
- c) quando já houver proposta de acordo nos autos; ou*
- d) quando houver autorização do Procurador Federal responsável pelo feito.*

Entende-se como contestação genérica aquela que não aprecia diretamente os fatos narrados pelo autor e os documentos juntados, fazendo menção apenas aos dispositivos legais aplicáveis ao caso analisado.

Tal orientação não impede, ao revés, incentiva e conclama a que os servidores auxiliares da representação do INSS, com o objetivo de aperfeiçoar a aplicação do Direito e melhorar a defesa da autarquia, promovam debates e críticas construtivas com os



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

Procuradores, em especial o plantonista, cujas conclusões poderão ser aplicadas por esses em suas futuras manifestações processuais.

Dada a complexidade da matéria, em se tratando de audiência que verse sobre **aposentadoria especial ou aposentadoria por tempo de contribuição com conversão de período de atividade especial em atividade comum** é extremamente recomendável que somente os Procuradores participem da audiência e elaborem, eventualmente, proposta de acordo, exceto se o Procurador oficiante solicitar, ainda que verbalmente, o auxílio de preposto designado que, na medida do possível, o acompanhará.

Caberá ao preposto, sob pena de incidir em falta funcional, verificar os casos de impedimento ou suspeição nos processos cujas audiências estejam a seu cargo e, após se declarar suspeito ou impedido perante o juiz, promover a devida troca com outro preposto para aquela audiência ou, se isso não for possível, chamar o Procurador responsável pelo processo.

4.3. Impedimento e suspeição de prepostos

São os seguintes os casos de impedimento e suspeição:

IMPEDIMENTO (art. 134 do Código de Processo Civil, com adaptações):

É defeso ao preposto exercer as suas funções no processo contencioso ou voluntário:

I - de que for parte;

II - em que interveio como mandatário da parte, oficiou como perito, funcionou como órgão do Ministério Público ou prestou depoimento como testemunha;

III - quando nele estiver postulando, como advogado da parte, o seu cônjuge ou qualquer parente seu, consanguíneo ou afim, em linha reta; ou na linha colateral até o segundo grau;

IV - quando cônjuge, parente, consanguíneo ou afim, de alguma das partes, em linha reta ou, na colateral, até o terceiro grau;

V - quando o preposto tenha se manifestado ou atuado no processo de indeferimento, se não se sentir apto para rever seu ato.

SUSPEIÇÃO (art. 135 do Código de Processo Civil, com adaptações):

Reputa-se fundada a suspeição de parcialidade do preposto, quando:

I - amigo íntimo ou inimigo capital de qualquer das partes;

II - alguma das partes for credora ou devedora do preposto, de seu cônjuge ou de parentes destes, em linha reta ou na colateral até o terceiro grau;



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

III - herdeiro presuntivo, donatário ou empregador de alguma das partes;

IV - receber dádivas antes ou depois de iniciado o processo; aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa, ou subministrar meios para atender às despesas do litígio;

V - interessado no julgamento da causa em favor da parte autora.

5. Poderes do Conciliador

Os atos processuais conciliatórios podem ser conduzidos pela figura do Conciliador. Na Justiça Federal a atividade de Conciliador não é remunerada, submetida ao regime da Lei n.º 9.608/98 (Lei do Voluntariado) e da Lei n.º 10.259/2001.

O Manual do Conciliador do TRF da 1.^a Região estabelece como atribuições do conciliador:

- a) abrir e conduzir a sessão de conciliação, sob a supervisão do juiz togado, promovendo o entendimento entre as partes;*
- b) redigir os termos de acordo, submetendo-os à homologação do juiz togado;*
- c) certificar os atos ocorridos na audiência de conciliação;*
- d) tomar por termos os requerimentos formulados pelas partes na audiência de conciliação;*
- e) reduzir a termo os pedidos das partes, em conformidade com o que ficar acertado com o juiz.*

Os poderes do Conciliador são regulamentados pela Resolução n.º 32/2008, do Conselho da Justiça Federal. Ocorre que o Termo de compromisso possui a seguinte cláusula:

Cláusula Primeira - Objeto.

O objeto do presente termo é a prestação de serviço voluntário nas atividades de conciliador, visando promover a conciliação entre as partes e a instrução das causas, em matérias específicas, realizando atos instrutórios previamente definidos sob a supervisão de juiz federal.

No entanto, os Conciliadores não podem realizar atividade instrutória, consoante decisão prolatada no Procedimento de Controle Administrativo n.º 453², do Conselho

² EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. LEI 10.259/2001. ATOS NORMATIVOS EDITADOS PELO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4.^a REGIÃO E PELO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, QUE FIXAM PARÂMETROS PARA A ATUAÇÃO DE CONCILIADORES. DELEGAÇÃO DE ATIVIDADES JURISDICIONAIS TÍPICAS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Hipótese em que se questiona a legalidade e constitucionalidade de atos normativos editados pelo Corregedor dos Juizados Especiais Federais da 4.^a Região e pelo Conselho da Justiça Federal, respectivamente, regulamentando a atuação dos conciliadores no âmbito dos Juizados Especiais Federais. 2. Previsão da possibilidade de delegação aos conciliadores de atos jurisdicionais típicos - condução de instruções e coleta de provas orais - em afronta a princípios constitucionais (devido processo legal, juízo natural e da indelegabilidade da jurisdição) e legais (identidade física do juiz, oralidade e imediação) informativos da jurisdição. Procedimento de Controle Administrativo precedente.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

Nacional de Justiça, no qual foi formulado pedido de desconstituição de ato administrativo, no caso a Portaria n.º 02/2005 da 4.ª Região e a Resolução n.º 527/2006 do CJF.

Os eventuais abusos ou omissões praticados pelos Conciliadores ou Magistrados devem ser registrados e comunicados à chefia imediata para providências.

6. Extensão dos poderes do Procurador

6.1. Limitações quanto aos valores a transacionar

Não há, na legislação que autoriza a realização de acordos, definição de limite de percentual (deságio ou isenção de juros) para a realização da transação. O valor dos acordos e o momento para a sua propositura dependem da avaliação do Procurador, em cada caso concreto.³

A conciliação é regulada, atualmente, por aproximadamente 14 atos normativos, os quais apresentam algumas incongruências que devem ser de conhecimento daqueles que lidam com a matéria.

O art. 1.º da Lei n.º 9.469/97, com a redação dada pela Lei n.º 11.941/2009, não abrange o INSS. Em virtude da novidade inaugurada pela redação contida na nova norma, como também pelo fato de que a autarquia previdenciária é abrangida por norma especial contida no art. 3º, 4º, VIII, e 132, da Lei. 8.213/91, fica mantida a orientação constante da Resolução CNPS n.º 1.303/08.

As causas cujos valores envolvidos, por segurado individualmente considerado, podem ser objeto de acordo ou transação, da seguinte forma: (esta redação ficou confusa)

- a) até o montante de 60 salários mínimos, pelo Procurador Federal atuante no feito;*
- b) acima de 60 salários mínimos e inferiores a R\$ 50.000,00, pelo Procurador-Chefe da unidade; e*
- c) superiores a R\$ 50.000,00, pelo Presidente do INSS, ouvido o Procurador-Chefe Nacional da PFE/INSS.*

Importante destacar que o novo art. 7º-A, da Lei nº 9.469/97 prevê:

“As competências previstas nesta Lei aplicam-se concorrentemente àquelas específicas existentes na legislação em vigor em relação às autarquias, às fundações e às empresas públicas federais não dependentes. (Incluído pela Lei 11.941, de 2009)”

Assim, a partir de então, a fixação dos valores para realização de acordo pode ser estipulada por legislação específica da área previdenciária.

³ Conclusão n.º 21 do Encontro Nacional de Matéria de Benefícios da PFE-INSS, realizado em São Paulo, de 17/11 a 21/11/2008.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

6.2. Hipóteses em que é possível a propositura de acordo ou a não interposição ou desistência de recursos

Estabelece o art. 3.º, da Portaria AGU n.º 109/07, os casos em que pode ser realizada a transação ou não interposição ou a desistência de recurso:

“Art. 3º A transação ou a não interposição ou desistência de recurso poderá ocorrer quando:

I - houver erro administrativo reconhecido pela autoridade competente ou, quando verificável pela simples análise das provas e dos documentos que instruem a ação, pelo advogado ou procurador que atua no feito, mediante motivação adequada; e

II - inexistir controvérsia quanto ao fato e ao direito aplicado.

§ 1º A inexistência de controvérsia quanto ao fato deve ser verificável pelo advogado ou procurador que atua no feito pela simples análise das provas e dos documentos que instruem a ação, e a inexistência de controvérsia quanto ao direito aplicado deve ser reconhecida pelo órgão consultivo competente, mediante motivação adequada em qualquer das situações.

§ 2º Os valores envolvidos nas conciliações e transações não poderão exceder ao teto previsto no art. 3º, § 2º, da Lei n.º 10.259, de 12 de julho de 2001, observado o disposto no art. 260 do Código de Processo Civil.”

6.3. Hipóteses em que é vedada a realização de acordos

A referida Portaria também estabelece, no § 3.º do mencionado art. 3º, expressamente, os casos que não podem ser objeto de acordo:

“§ 3º Não serão objeto de acordo:

I - as hipóteses em que se discute penalidade aplicada a servidor;

II - os casos de dano moral, salvo se o agente causador do dano for entidade credenciada, contratada ou delegada de órgão de Administração Pública Federal e assuma, em juízo, a responsabilidade pelo pagamento acordado; e

III - o litígio que estiver fundado exclusivamente em matéria de direito e houver a respeito enunciado da Súmula da AGU, parecer aprovado na forma do art. 40 da Lei Complementar 73, de 1993 ou orientação interna adotada pelo Advogado-Geral da União contrários à pretensão.”

Identificado precedentes favoráveis ao INSS nos TRFs, Turma Recursal ou em Tribunal Superior (STJ e STF), bem assim quando determinado pelas Coordenações competentes da Procuradoria Federal Especializada - INSS, após edição de expediente próprio e, a partir da data da ciência pelos Procuradores e prepostos, será **proibida** a realização de acordo nas hipóteses trazidas pela jurisprudência benéfica ao Instituto.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

6.4. Realização de acordo quando inexistir prévio requerimento administrativo

Importante alteração foi introduzida pelo § 5.º do art. 3º da atual Portaria da AGU, a qual permitiu a realização de acordo nas hipóteses de ausência de requerimento administrativo, sendo faculdade do Procurador solicitar a suspensão do processo para que o INSS faça a análise necessária.

“§ 5º Na ausência de prévio requerimento administrativo objetivando a concessão de benefícios previdenciários ou outros direitos, o advogado ou procurador poderá solicitar ao juízo a suspensão da ação pelo prazo necessário para a administração analisar o pedido, o qual, se deferido, deve ser comunicado ao Poder Judiciário.”

Desse modo, a conveniência da realização de acordo quando inexistente prévio requerimento administrativo deve ser analisada pelo Procurador, observando as peculiaridades da região em que atua quanto à acolhida da tese, de modo a não inviabilizar por completo a realização de acordos benéficos ao INSS nessas hipóteses.

Nos Juizados Itinerantes de difícil acesso (ou quando na comarca, ou próximo dela, não houver APS, por analogia⁴), competirá ao Procurador, em cada caso, decidir, ante as circunstâncias fáticas, se a melhor defesa para o INSS é a não realização de acordos na hipótese de ausência prévia de requerimento administrativo ou se contrário, conforme Despacho CGMBEN n.º 134/2006.

A tese da exigência de requerimento administrativo como condição para o exercício da ação tem vasta acolhida nos Juizados Especiais Federais. No entanto, é importante ressaltar que a jurisprudência tem sido reiterada no sentido de não exigir o requerimento administrativo quando se tratar de cancelamento de benefício, de pedido de revisão de benefício e quando há contestação do INSS específica para o caso (TNU 2006.72.95.01.5544-2), o que reforça a necessidade de apurada análise do Procurador no momento de realização do acordo, se for o caso.

7. Responsabilidade do Procurador

A celebração de acordos, para pôr fim aos processos judiciais, é mera faculdade do Procurador Federal oficiante, salvo no caso de existência de súmula da Advocacia-Geral da União ou parecer aprovado na forma dos arts. 40, 41 e 42, da Lei Complementar 73/93. Assim, caso este não tenha a garantia de que inexistem irregularidades e ilegalidades, deve recusar sua celebração, não devendo ceder à pressões de Magistrados. Eventuais abusos devem ser comunicados ao chefe imediato para que este tome as providências administrativas e disciplinares cabíveis.

⁴ Conclusão n.º 9 do Encontro Nacional de Matéria de Benefícios da PFE-INSS, realizado em São Paulo, de 17/11 a 21/11/2008.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

Em situação concreta que seja possível o enquadramento de súmula da Advocacia-Geral da União, os Procuradores devem avaliar qual a melhor solução para a defesa do INSS, se realizar a conciliação ou reconhecer a procedência do pedido, conforme § 2º, do art. 6º, do Ato Regimental AGU nº 01/08, sem a necessidade de contestação. Ainda que haja Súmula da AGU, contudo, deve ser observado o critério do valor de alçada fixado na Resolução CNPS n.º 1.303/08.

Importante destacar que será recomendável a conciliação quanto mais convicto do direito da parte autora estiver o Procurador oficiante. Para tanto, deve lançar mão das súmulas e pareceres da AGU ou da análise da matéria fática que deu início à demanda judicial, valorando as provas produzidas nos autos, respeitados os limites impostos pela legislação.

O art. 5º, do provimento nº 114/06 da OAB, destaca a autonomia do Procurador, *verbis*:

"Art. 5º - É dever do advogado público a independência técnica, exercendo suas atividades de acordo com suas convicções profissionais e em estrita observância aos princípios constitucionais da administração pública."

Vivemos sob o regime de um Estado Democrático de Direito. Assim, o Estado deve se sujeitar ao cumprimento das leis vigentes. Quando o cidadão busca o Poder Judiciário, e tendo ele razão, é dever do Procurador, como representante do Estado, reconhecer o direito buscado (caso legítimo, enfatize-se), mormente através da conciliação, seguindo a visão da Advocacia-Geral da União, traduzida no slogan "AGU Cidadã - Direito de Todos. Dever do Estado!".

O verdadeiro papel de uma moderna Procuradoria de Estado (sentido *lato*) consiste, numa última análise, em zelar pela legalidade com a concretização da justiça. Quando se fizer necessário, a Procuradoria poderá intervir a fim de evitar prejuízos ao INSS e aos segurados através da realização de um acordo de forma a colocar a Administração novamente no caminho que ela, por expresse mandamento Constitucional, sempre deve andar: o da legalidade (art. 37, da Constituição Federal).

Por isso, o Procurador, ainda que em estágio probatório, não poderá ser responsabilizado pela realização de acordos, salvo atuação com erro grosseiro ou dolo.⁵

A fundamentação deverá ser utilizada sempre que o proponente do acordo assim entender, seja pelas situações peculiares do caso, seja por posição pessoal, que deva constar nos registros os fundamentos da opção tomada naquela determinada situação. Esta fundamentação é dirigida ao MPF, auditoria, TCU, CGU e ao próprio INSS, pois o servidor que coloca a senha no sistema para operacionalizar o acordo não estará em audiência.

⁵ Conclusão n.º 47 da *I Reunião de Serviço dos Juizados Especiais Federais*, realizada pela Procuradoria Federal Especializada - INSS, entre os dias 15 e 18 de setembro de 2003, em Florianópolis/SC (3.ª e 4.ª Regiões), e entre 22 e 25 de setembro, em Recife/PE (1.ª, 2.ª e 5.ª Regiões).



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

Quando não for possível a composição judicial, deve-se diligenciar no sentido de instruir os autos com os documentos que comprovam os motivos que impedem a realização do acordo, pleiteando-se a improcedência do pedido inicial.

8. Redação do acordo

O acordo homologado judicialmente torna-se título executivo judicial, razão pela qual deve ser dispensada especial atenção à formulação e à redação da proposta de acordo, de modo que não parem dúvidas sobre o conteúdo da obrigação assumida.

8.1. Proposta de acordo escrita ou termo de audiência

Na proposta de acordo escrita ou no termo de audiência, deve constar, de forma expressa, todo o conteúdo das obrigações assumidas⁶, **sugerindo-se** as seguintes cláusulas:

- a) a determinação para implantação/revisão imediata, com prazo razoável para sua efetivação;*
- b) a fixação da Data do Início do Benefício (DIB) para, quando se tratar de concessão, registro no sistema de benefícios;*
- c) a fixação da Data do Início do Pagamento (DIP) para fixação da data inicial do pagamento, levando em consideração a qualidade das provas apresentadas no processo administrativo;*
- c) a determinação de que o pagamento de atrasados, ou seja, entre a DIB e a DIP, seja exclusivamente por RPV ou por precatório, conforme o valor;*
- d) a responsabilidade pelas custas e honorários advocatícios;*
- e) a não incidência de juros;*
- f) a renúncia de todos os valores que excederem o valor de alçada do JEF, quando o acordo for realizado no âmbito deste;*
- g) cláusula de renúncia a eventuais direitos decorrentes do mesmo fato ou fundamento jurídico que deu origem à ação judicial.*

Cumprir destacar que as cláusulas acima são **meramente sugestivas** (salvo a de renúncia, como se verá adiante) devendo o Procurador Federal, na análise do caso concreto, verificar a necessidade de alteração, inclusão ou supressão de cláusulas (Ex.: acordo contemplando o pagamento de juros).

Nos casos de benefício por incapacidade, deverá ser fixada a data de cessação do benefício – DCB, com base no que for estabelecido no laudo judicial ou do assistente técnico

⁶ Conforme termo padrão em anexo.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

do INSS. Quando a DCB não for explicitada pelo perito, recomenda-se que a mesma seja fixada em 6 meses para o auxílio-doença e em 2 anos para a aposentadoria por invalidez ou o benefício de amparo social, com base no art. 2º, da OIC nº 76/03, no art. 71, da Lei nº 8.212/91, art. 101, da Lei nº 8.213/91 e art. 21, da Lei nº 8.742/93.

Por ocasião da implantação do benefício, nos termos acima, a Procuradoria deve orientar a EADJ ou APSADJ a formar dossiê e remetê-lo à APS responsável pela manutenção do benefício, a fim de que tome ciência da DCB e permita, satisfeita as demais exigências, que o segurado requeira a prorrogação. Para os casos em que o acordo seja firmado em autos totalmente eletrônicos ou que o sistema informatizado de controle de ações judiciais comporte inserção de documentos eletrônicos, digitais ou digitalizados poderá ser suprimido o referido dossiê.

Quanto à questão da responsabilidade pelo pagamento de verbas honorárias (em ações que não tramitem perante os JEF's), embora seja preferível que não ocorra seu pagamento em sede de acordos, não há vedação legal ao seu pagamento, uma vez que o dispositivo da Lei n.º 9.469/97 que o proibia não está em vigor por força de despacho proferido na ADI nº 2527.

8. 2. Cláusula de renúncia

Todos os acordos deverão conter, obrigatoriamente (conforme determina § 4.º do art. 3.º da Portaria AGU n.º 109/97), cláusula de renúncia a eventuais direitos decorrentes do mesmo fato ou fundamento jurídico que deu origem à ação judicial. Recomenda-se, também, a renúncia a todos os valores que excederem o valor de alçada do JEF, quando o acordo for realizado no âmbito deste.

8.3. Cláusula resolutiva expressa

É interessante a inclusão de cláusula resolutiva expressa, contemplando as hipóteses de litispendência ou coisa julgada, assim como de pagamento em duplicidade, conforme sugestão abaixo:⁷

Tendo em conta o interesse público, e considerando a possibilidade de enriquecimento sem causa, constatada a qualquer tempo, a existência de litispendência, coisa julgada, duplo pagamento ou falta de requisitos legais para a concessão/restabelecimento de benefício, no todo ou em parte, referente ao objeto da presente ação, a parte autora concorda, desde já, que fica sem efeito a transação e, caso tenha sido efetuado duplo pagamento, que haja desconto parcelado em seu benefício, até a completa

⁷ I Seminário sobre Conciliação dos Juizados Especiais Federais na Primeira Região: Enunciado 01: É válida a cláusula resolutiva, parcial ou total, que sujeite a perfeição do acordo homologado judicialmente à não ocorrência de litispendência ou coisa julgada, bem como em caso de pagamento em duplicidade a possibilidade de desconto de parcelas eventualmente recebidas. No mesmo sentido, Conclusão n.º 14 do Encontro Nacional de Matéria de Benefícios da PFE-INSS, realizado em São Paulo, de 17/11 a 21/11/2008.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

quitação do valor pago a maior, monetariamente corrigido, nos termos do art. 115, II, da Lei n.º 8.213/191, após manifestação deste Juízo, mediante a comunicação do INSS.

Caso seja verificada a existência de uma das hipóteses acima, em propostas de acordos em que não conste a referida cláusula, cabe ao Procurador promover a anulação do acordo fundamentando que a cláusula de resolução seria tácita, eis que a boa-fé é cláusula de interpretação e integração de qualquer negócio jurídico, na forma dos arts. 113 e 422, do Código Civil.

9. Das atribuições das APSADJ's e EADJ's na propositura e no cumprimento de acordos

A OIC DIRBEN/DIRAT/PFEINSS n.º 09/2007 estabelece importantes funções a serem desempenhadas pelas APSADJ's e EADJ's na propositura e no cumprimento de acordos.

Dentre as novas atribuições fixadas pela OI n.º 09/2007, está a responsabilidade pela requisição de processos administrativos junto à APS responsável pela guarda do processo (art. 29). De posse deste documento, a APSDJ ou EADJ, para subsidiar a defesa judicial e viabilizar a realização de eventuais acordos judiciais, deverá elaborar, se solicitado, despacho contendo o resumo e análise do processo administrativo e dos novos elementos judiciais apontados pelo Procurador (art. 30).

Quando o acordo homologado contiver os parâmetros⁸ para implantação, conversão, revisão ou reativação de benefício, a APSDJ ou EADJ procederá ao seu cumprimento imediato, sempre que possível, enviando informações diretamente ao Poder Judiciário, com cópia à APS mantenedora e à PFE/INSS.

10. Relatório mensal de acordos realizados

Deverá ser enviado mensalmente relatório dos acordos realizados à Coordenação de Gerenciamento de Juizados Especiais Federais, para sistematização e divulgação, em cumprimento ao determinado no art. 4º da Orientação Interna Conjunta INSS/DCPROCGER/PFEINSS n.º 101/2005 e art. 5º, da Portaria AGU 109/07. É muito importante o envio desse relatório, o qual deverá ser tratado como prioridade, já que ele quantifica os valores que deixaram de sair dos cofres públicos. Deve ser destacado também o registro das ações improcedentes, já que demonstram a efetividade do atendimento do INSS na esfera administrativa.

⁸ Sentença com tópico-síntese ou também denominada "sentença amigável".



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

11. Vícios nos acordos e problemas decorrentes

Quando descoberta, *a posteriori*, situação que revele impedimento à percepção de benefício concedido mediante acordo judicial, deve-se tentar reverter a situação para evitar a realização de pagamentos indevidos.

Sempre que possível, deve-se dialogar com o magistrado que homologou a decisão para desconstituí-la nos próprios autos invocando, quando for o caso, a cláusula resolutiva expressa mencionada no item 10.3.

11.1. Anulação de acordos homologados judicialmente

Quando não for possível reverter a concessão do benefício no mesmo processo, deve-se pleitear a anulação de acordo firmado por meio de ação autônoma, quando revelada nulidade absoluta (situação que configure violação à lei que determina os requisitos para a sua concessão), com fundamento no art. 486, do CPC (Precedente: Processo nº 2007.40.00.704833-0 – JEF Teresina/PI).

A desconstituição de sentença homologatória é realizada em face de nulidades observáveis nos termos do direito material, estendendo-se a todos os ramos do direito público e privado, dentre os quais se inclui o Direito Administrativo. A nulidade que macula um acordo judicial realizado por servidor público deve buscar seu fundamento na legislação específica. Quando houver inobservância à legislação, regulamento ou outro ato normativo, o acordo apresenta-se viciado conforme art. 2.º, c, da Lei n.º 4.717/65 (Lei da Ação Popular):

Art 2.º. São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos caso de:

(...)

c) *ilegalidade do objeto;*”

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

c) *a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;*”

O pedido deve abranger a anulação do acordo realizado, postulação do reconhecimento da competência do Juízo em que o pacto foi firmado para apreciação da ação anulatória, prosseguimento do feito, bem como sobrestamento da implantação do benefício e do pagamento dos atrasados até o desfecho da ação anulatória.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

Ocorre que a Lei dos Juizados Especiais veda que as autarquias atuem como autoras em sede de Juizados Especiais Federais. Desse modo, quando se tratar de acordo homologado em Juizado Especial, deve-se incluir uma preliminar de legitimidade do INSS para atuar no pólo ativo da ação. A limitação estabelecida por este dispositivo somente pode ser considerada constitucional quando o ente público tiver a possibilidade de deduzir suas pretensões em outro foro, sob pena de ofensa direta ao art. 5.º, XXXV, da Constituição, o qual estabelece que a lei não excluirá, da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a Direito (princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição). Destarte, há de se entender que o escopo precípua da lei foi garantir, a litigantes não habituais, o acesso a um rito mais célere, compatível com a complexidade de sua pretensão, o que não se materializaria na hipótese de o Poder Público, com seu volume extraordinário de demandas, ter acesso a esta instância.

A limitação imposta legalmente, para as hipóteses de ação de anulação de acordo, implica na própria denegação de justiça, uma vez que o foro competente para a apreciação de pretensões desta natureza não pode ser outro senão aquele no qual se fez o ato a ser anulado. A pretensão deduzida é acessória, feita em trâmite no Juizado e somente nesta sede poderá ser julgada. A conexão impõe uma interpretação conforme a Constituição, de modo a permitir o ajuizamento da ação pelo INSS, uma vez que o pedido de anulação formulado não configura pretensão autônoma da autarquia, senão a aplicação escorreita da lei a um pleito formulado por uma pessoa física.

Não obstante, caso não se obtenha êxito no que tange à anulação do acordo no âmbito do JEF, em relação à matéria de competência, deve-se levar a questão à Vara Federal competente.

12. Questões que demandam especial atenção quando da realização de acordos

12.1. A Data de Início do Benefício (DIB)

Quando a documentação que comprova o cumprimento dos requisitos necessários à percepção do benefício só é juntada em Juízo, não tendo sido apresentada por ocasião do processo administrativo, o acordo deve ter termo inicial diverso da Data da Entrada do Requerimento (DER).

Nessa hipótese, não era razoável exigir-se da Administração Pública, a qual está adstrita ao princípio da legalidade, o reconhecimento de uma condição decorrente da análise de documentos cuja apreciação encontra-se regulamentada por lei e por atos normativos, dos quais ela não pode se afastar.

Tendo em vista que o controle judicial dos atos da Administração Pública restringe-se aos critérios de legalidade e, no caso concreto, houve o correto indeferimento do benefício, em razão da deficiência na instrução probatória do requerimento administrativo, não se mostra possível a sua condenação desde a data do indeferimento administrativo. Caso contrário, o



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

autor estaria a se beneficiar de sua própria torpeza (instruindo o requerimento de forma deficiente para, posteriormente, ingressar com ação judicial e receber o valor de atrasados com juros, que na Justiça é superior ao de muitos investimentos bancários).

A jurisprudência diverge, todavia, quanto ao termo inicial nessas hipóteses. Há precedentes fixando-o na data do ajuizamento da ação (TR/AL 2007.80.13.511325-8) e, outras, na data da citação (TR/SC 2004.72.95.001384-5). Do ponto de vista técnico, esse último é o momento mais adequado para a fixação do termo inicial do benefício, na medida em que a citação é o momento processual em que a autarquia efetivamente tomou conhecimento das provas produzidas e ofereceu resistência à pretensão levada a juízo.

Nos benefícios por incapacidade, a fixação da DIB deve considerar as circunstâncias do caso concreto. Em se tratando de alta programada ou cancelamento de benefício, quando constatada por laudo a permanência da mesma doença, a DIB pode retroagir à data da cessação do benefício (DCB). Caso a incapacidade só tenha sido reconhecida na perícia judicial, ou se trate de nova doença, a DIB deve ser fixada na data do laudo, caso este não tenha estabelecido a Data do Início da Incapacidade (DII).

É importante registrar que em tais casos a atuação da Procuradoria na representação do INSS consubstancia-se na aplicação jurídica dos elementos contidos no laudo pericial, uma vez que este será o principal documento a ser explorado para a fixação da Data do Início da Incapacidade (DII). Em tais hipóteses, deve o perito-médico esclarecer que a DII não se confunde com a data do início da moléstia.

Este o principal fundamento para que em sua grande maioria os pagamentos de benefícios por incapacidade sejam fixados a partir da data da perícia médica.

12.2. Acordo nos benefícios por incapacidade/prestação continuada

Em casos de **auxílio-doença**, **aposentadoria por invalidez** (benefícios por incapacidade) e **LOAS**, se o laudo for favorável ao INSS, ou seja, se concluir pela capacidade do segurado, fica **vedada** a realização de acordo.

Nas hipóteses acima referidas, se o laudo for parcialmente favorável ao segurado, a avaliação sobre a possibilidade de acordo se dará caso a caso, observado, em especial, o seguinte (**exceto se na perícia judicial constar informação de que o autor pode exercer outras atividades**):

- a) a idade do autor;*
- b) o tipo de incapacidade;*
- c) seu nível de escolaridade;*
- d) a profissão que exerce/exercia.*



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

Nos casos de **LOAS**, quando já verificada a incapacidade e a possibilidade de acordo depender apenas da composição da renda familiar, se a soma da renda mensal bruta de todos os seus integrantes, dividida pelo número total de membros que compõem o grupo familiar, for **exatamente um quarto do salário mínimo**, desde que comprovada por outros meios de prova a **miserabilidade**, poderá ser efetuado o acordo.

**12.3. Acordo em benefício por incapacidade/prestação continuada por deficiência.
Laudo divergente do assistente técnico.**

É possível a realização de acordo em benefício por incapacidade quando o laudo do perito oficial conclui pela existência desta, discordando o assistente técnico do INSS, nos casos em que seja notoriamente inviável o acolhimento do parecer elaborado por este.

Tanto o Enunciado nº 25, de 09.06.2008⁹, da AGU, como o item 08 do Memorando-Circular nº 01/2008/PFE-INSS/GAB – 01.200¹⁰, que permitem a conciliação e a não interposição de recurso nesta matéria, não condicionam o acolhimento do laudo do perito oficial à concordância do assistente técnico do INSS.

Ademais, a procrastinação do processo nesses casos com a não conciliação e interposição de recursos, só traz prejuízos ao erário, impedindo a rápida solução do processo, pois, como regra, não prevalece, no Poder Judiciário, o laudo do acólito da autarquia sobre o do vistor oficial

A conciliação, além de oferecer rápida solução do litígio com vantagem para o erário (deságio sobre o valor a pagar), ainda permite a reavaliação célere do caso pelos peritos médicos do INSS após o trânsito em julgado, quando o benefício volta a ter o *status* de administrativo. Já a interposição de recursos, defendendo a posição do assistente técnico, impede a revisão pericial pela administração, alongando a manutenção do benefício enquanto o Poder Judiciário não julga definitivamente o processo, o que pode levar anos, com possibilidade de êxito recursal praticamente nulo, mormente se estiver em vigor tutela antecipada.

12.4. Acordo nos benefícios de salário maternidade

Os acordos para pagamento de salário-maternidade devem ser implantados pela APSADJ's e EADJ's ainda que o pagamento seja realizado exclusivamente por RPV, bloqueando-se o pagamento administrativo. Essa providência se faz necessária para deixar

⁹ "Será concedido auxílio-doença ao segurado considerado temporariamente incapaz para o trabalho ou sua atividade habitual, de forma total ou parcial, atendidos os demais requisitos legais, entendendo-se por incapacidade parcial aquela que permita sua reabilitação para outras atividades laborais."

¹⁰ "É permitida a concessão, restabelecimento ou transformação de benefício previdenciário por incapacidade ou de prestação continuada – BPC/LOAS, com base em laudo técnico de médico perito nomeado pelo juiz, desde que atendidos os demais requisitos legais."



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS

registrado no sistema o recebimento do benefício referente a um determinado filho, de modo a evitar pagamento em duplicidade.¹¹

12.5. Acordo nos benefícios de pensão por morte

É importante realizar pesquisa no PLENUS - PARTIC – INSTIT para verificar quanto à existência de outros benefícios concedidos em decorrência do óbito do mesmo instituidor.¹² Esta cautela tem por objetivo evitar o pagamento em duplicidade, quando se fixam atrasados em acordos para a concessão de pensão por morte, uma vez que o benefício deve ser desmembrado entre vários beneficiários.

Além disso, caso constatada a existência de outros dependentes que não sejam partes na demanda, deve-se requerer a citação destes, na qualidade de litisconsortes passivos necessários, sob pena de nulidade do processo.

12.6. Acordo antes da audiência de instrução e julgamento

É possível o acordo quando, pela análise do processo administrativo, restar verificado o implemento das condições necessárias à percepção do benefício.

Notadamente em casos nos quais tenham sido realizadas entrevistas na via administrativa (parte autora e testemunhas), **procedimento muito comum em benefícios rurais**, o Procurador, verificando desde logo o cumprimento dos requisitos, poderá oferecer proposta de acordo, evitando, com isso, a designação de audiência, oportunidade em que as testemunhas normalmente vão repetir o que foi dito administrativamente.

A análise deve ser feita caso a caso, mas, sempre que possível, é interessante a conciliação.

12.7. Compensação de valores pagos a título de outro benefício inacumulável em período concomitante

É possível que, após a celebração do acordo, identifique-se que houve transação relativa a um período atrasado em que o segurado percebeu outro benefício inacumulável.

¹¹ Conclusão n.º 19 do *Encontro Nacional de Matéria de Benefícios da PFE-INSS*, realizado em São Paulo, de 17/11 a 21/11/2008.

¹² Conclusão n.º 33 do *Encontro Nacional de Matéria de Benefícios da PFE-INSS*, realizado em São Paulo, de 17/11 a 21/11/2008.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

Nesses casos, é necessário impugnar os valores a serem requisitados, pleiteando-se a compensação do montante devido com os valores que já foram pagos administrativamente. O Enunciado n.º 47 do FONAJEF pode ser invocado:

“Eventual pagamento realizado pelos entes públicos deverá ser comunicado ao Juízo para efeito de compensação quando da expedição da RPV”.

13. A conciliação em segunda instância

A realização de conciliação em segunda instância observará o risco de acréscimo da condenação do INSS com pagamento de honorários advocatícios, multa diária e outras medidas coercitivas cominadas.

Será admitida a elaboração de proposta de acordo em matéria de direito quando inexistir controvérsia, o que deverá ser atestado, se for o caso, pelo órgão consultivo competente.

Não haverá possibilidade de acordo nas hipóteses em que existir vedação expressa prevista pela Portaria AGU nº 109/07, art. 3º, conforme item 6.3.

Será admitida elaboração de proposta de conciliação nos processos sobre matéria de fato pendente de decisão judicial na via recursal, desde que:

- 1- Os sistemas de benefícios, o CNIS ou eventuais Convênios firmados não apresentem informações que, de acordo com decisão de Turma Recursal, Superior Tribunal de Justiça e Turma Regional de Uniformização ou Turma Nacional de Uniformização, sejam relevantes à improcedência do pedido;*
- 2- o benefício não tenha sido examinado por ação da auditoria;*
- 3- não haja orientação contrária em Enunciado de Súmula da AGU, da Coordenação dos Tribunais Superiores, da Adjuntoria de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal ou da Procuradoria Federal Especializada - INSS.*

Não sendo admitida a proposta de acordo, o Procurador poderá desistir do recurso.

A Seção de Acompanhamento da Turma Recursal desistirá dos recursos interpostos pelo INSS contrários à súmula da AGU. A triagem desses recursos poderá ser realizada pelo próprio Poder Judiciário desde que a Procuradoria Federal Especializada - INSS manifeste, por meio de ofício, a intenção de desistir dos recursos que versem sobre determinada matéria, requerendo que, antes da inclusão destes em pauta para julgamento, seja aberta vista para eventual desistência.¹³

¹³ Modelo de ofício em anexo.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

14. Projetos de conciliação

Para cumprir com os objetivos do Acordo de Cooperação Técnica assinado pelo Ministro de Estado da Previdência Social (com a interveniência do INSS), Conselho Nacional de Justiça e Advocacia-Geral da União, em 9 de outubro de 2007 – o qual prevê ações para pacificar entendimentos, promover intercâmbio de informações e padronizar fluxos, objetivando a conciliação nas ações judiciais –, instituiu-se o *Projeto de Conciliação entre a Previdência Social e os Tribunais Federais*.

Para tanto, constituiu-se Grupo de Trabalho para analisar processos judiciais com recurso do INSS, em tramitação no Tribunal Regional Federal da 1.^a e 3.^a Região, para análise da viabilidade de propositura de acordo em segunda instância.

O trabalho consiste na análise dos recursos de apelações que têm por objeto LOAS e RURAL para definir pela aceitação ou não do pedido, fundamentadamente, com a possibilidade de juntada de documentos.

Após a análise dos processos por servidores da área de benefícios e pelo procurador oficiante no processo, em sendo hipótese de acordo, é elaborada planilha de cálculos, com deságio médio de 20% do valor dos atrasados e formulada proposta de acordo.

Havendo concordância do apelado, o benefício é imediatamente implantado e os autos são remetidos ao juízo da origem para as providências relativas ao pagamento judicial dos atrasados.

Projeto semelhante foi instituído junto ao TRF da 5.^a Região(PE).

Em sede de Seções Judiciárias Federais, foi implantado o *Programa de Redução de Demandas Judiciais junto ao JEF de Teresina/PI*. O trabalho deste projeto consistiu na análise prévia de ações previdenciárias, ajuizadas contra o INSS, antes do agendamento de audiências, almejando assim, a redução de demandas e de audiências pela conciliação prévia. Além disso, foram apresentadas desistências de recursos, interpostos junto à Turma Recursal, que contrariavam súmulas administrativas editadas pela Advocacia-Geral da União.

Em Belo Horizonte/MG, há Projeto de conciliação junto às Turmas Recursais, o qual adotou a seguinte metodologia de trabalho: foi enviado ofício ao Coordenador das Turmas Recursais em MG, solicitando que todos os processos em que a controvérsia versasse apenas sobre incapacidade, nos quais já existisse laudo favorável ao segurado, fossem triados e enviados SEPARADAMENTE à Procuradoria.

Na Procuradoria, os processos são recebidos por 2 servidores especialistas em benefícios que analisam os processos e elaboram minuta do caso, conforme formulário previamente preenchido. Em casos de dúvidas ou má qualidade do laudo, há a possibilidade de re-análise pelo GBENIN. Nos casos em que há possibilidade de desistência, o processo é encaminhado ao Procurador que faz a peça desistindo do recurso. Quando não é possível a



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

desistência, o Procurador faz petição fundamentada aduzindo o motivo da impossibilidade de desistência. Esse comportamento é muito importante, já que pode gerar um efeito pedagógico e, por conseguinte, influenciar na **decisão dos Magistrados**.

Ressalte-se que as ações preventivas de demandas e de conciliação em processos judiciais serão intensificadas cada vez mais e todas as iniciativas neste sentido são bem-vindas, eis que o foco da PFE/INSS está voltado para a Redução de Demandas Judiciais, tendo sido o respectivo programa prorrogado por prazo indeterminado pela Portaria Interministerial AGU/MPS nº 07, de 11/03/2009.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS

ANEXOS

SISTEMATIZAÇÃO DAS NORMAS SOBRE CONCILIAÇÃO

Lei n.º 6.825/80 (Estabelece normas para maior celeridade dos feitos no Tribunal Federal de Recursos e na Justiça Federal de Primeira Instância e dá outras providências) – **Revogada pela Lei n.º 8.197/91**

Lei n.º 8.197/91 (Disciplina a transação nas causas de interesse da União, suas autarquias, fundações e empresas públicas federais, dispõe sobre a intervenção da União Federal nas causas da administração indireta, regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária, revoga a Lei n.º 6.825, de 22 de setembro de 1980 e dá outras providências) – **Revogada pela Lei n.º 9.469/97**

Dec. n.º 2.346/97 (Consolida normas de procedimentos a serem observadas pela Administração Pública Federal em razão de decisões judiciais, regulamenta os dispositivos legais que menciona e dá outras providências)

Lei n.º 9.469/97 (Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4.º da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentenças judiciais; revoga a Lei n.º 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei n.º 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências) – **Modificada pela MP 449/2008 (prorrogada a partir de 15 de março de 2008)**

Resolução (MPAS/CNPS) n.º 966/97 (Estabelece as autoridades competentes para decidir sobre a oportunidade de formalização de desistência ou transigências judiciais nos processos cujo valor especifica)

Portaria n.º 1.035/00 (Autorização especial para transação judicial concedida aos Representantes Judiciais da União em Porto Alegre-RS)

Lei n.º 9.958/2000 (Altera e acrescenta artigos à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, dispondo sobre as Comissões de Conciliação Prévia e permitindo a execução de título executivo extrajudicial na Justiça do Trabalho)

Lei n.º 10.259/2001 (Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal)



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

Decreto n.º 4.250/2002 (Regulamenta a representação judicial da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais perante os Juizados Especiais Federais, instituídos pela Lei n.º 10.259/2001)

Portaria AGU n.º 505/2002 (Orientação da atuação dos órgãos da Advocacia-Geral da União e dos órgãos jurídicos a ela vinculados, nas causas de competência dos Juizados Especiais Federais) – **Revogada pela Portaria AGU n.º 109/97**

Orientação Interna Conjunta/INSS/DCPRES/PROCGER n.º 56/2002 (Dispõe sobre a conciliação, transação e desistência judiciais nos Juizados Especiais Federais, consolida os atos normativos editados sobre estes assuntos, delega a competência para a designação de servidores não integrantes de carreiras jurídicas para atuação nos Juizados e define a adoção de jornada de trabalho compensatória no caso que menciona)

Portaria PGF n.º 86/2003 (Vedação imposta aos órgãos de execução da PGF à fixação, em âmbito interno, e sem autorização do Advogado-Geral da União, de orientações relativa ao não ajuizamento de ações ou a não interposição de recursos judiciais com base em jurisprudência de Tribunais).

Resolução CNPS n.º 1.245/2004 (Estabelece a competência para decidir sobre a formalização de desistência ou transigência judiciais em ações cujos valores especifica) – **Revogada pela Resolução CNPS n.º 1.303/2008**

Memorando-circular PFEINSS/CGMBEN n.º 04/2004 (Desistência e transigência judiciais no rito ordinário. Lei n.º 8.213/91, artigo 132. Resolução MPAS/CNPS n.º 966, de 30.07.1997. Limites pecuniários e materiais)

Orientação Interna Conjunta INSS/DCPRES/PFEINSS n.º 101/2005 (Dispõe sobre a autorização para a transigência, desistência nas causas judiciais em matéria de benefícios previdenciários em que o INSS seja parte e dá outras providências)

Orientação Interna PFE/INSS n.º 03/2006 (Dispõe sobre os procedimentos relativos à transação judicial nas ações que tenham por objeto a aplicação da correção monetária dos 24 (vinte e quatro) primeiros salários-de-contribuição, anteriores aos 12 (doze) últimos, pelos índices da ORTN/OTN no recálculo da renda mensal inicial)

Despacho CGMBEN n.º 134/2006 (Pedido de orientação sobre acordos no JEF Itinerante)

Portaria AGU n.º 109/2007 (Orientação da atuação dos órgãos da Advocacia-Geral da União e dos órgãos jurídicos a ela vinculados, nas causas de competência dos Juizados Especiais Federais)

Orientação Interna Conjunta DIRBEN/DIRAT/PFEINSS n.º 05/2007 (Dispõe sobre as atribuições e procedimentos a serem adotados para o atendimento de determinações judiciais nas Agências e Equipes de Atendimento de Demandas Judiciais – APSADJ e EADJ)



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

Orientação Interna Conjunta DIRBEN/DIRAT/PFEINSS n.º 09/2007 (Dispõe sobre as atribuições e procedimentos a serem adotados para o atendimento de determinações judiciais nas Agências da Previdência Social Atendimento das Demandas Judiciais – APSDJ e Equipes de Atendimento de Demandas Judiciais – EADJ)

Instrução Normativa AGU n.º 01/2008 (Autorização para não propositura e desistência de ações nas causas cujo valor específica)

Portaria MPS n.º 270/2008 (Autorização para não propositura e desistência de ações em conformidade com as Súmulas da AGU)

Resolução CNPS n.º 1.303/2008 (Possibilidade de autorização, pelos órgãos indicados, de desistência ou transigência nas causas cujo valor específica)

Resolução CJF n.º 32/2008 (Regulamenta a atividade de conciliador nos Juizados Especiais Federais)



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

PORTARIA DE DESIGNAÇÃO DE PREPOSTO

PORTARIA Nº XXX/200X/PFE/INSS/XXXXXX/XX.

(especificar local e data)

O Procurador Seccional da Procuradoria Federal Especializada - INSS em (especificar unidade), no uso de suas atribuições funcionais e regimentais,

Considerando a possibilidade de conciliar, transigir ou desistir conferida aos representantes das Autarquias Federais pelo artigo 10, parágrafo único, da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, nos Juizados Especiais Federais;

Considerando a possibilidade de delegação prevista no artigo 6º, do Decreto nº 4.250, de 27 de maio de 2002, da competência para a designação de servidores não integrantes de carreiras jurídicas para atuação nos Juizados Especiais Federais, e

Considerando a previsão contida na Orientação Interna ORIENTAÇÃO INTERNA CONJUNTA INSS/PR/DIRBEN/PFEINSS nº 101/2005,

RESOLVE:

DESIGNAR o(a) servidor(a) (identificar), Agente Administrativo, Matrícula n.º (especificar), como preposta para auxiliar na representação judicial do INSS perante o Juizado Especial Federal em (identificar Seção Judiciária), com poderes especiais para conciliar, transigir ou desistir, restringindo-se tais poderes àqueles elencados pela OI/INSS/DCPRES/PROCGER nº 56, de 20 de setembro de 2002 (como a Orientação Interna Conjunta nº 05/07 foi revogada restabeleceu a previsão contida na OI nº 56/02, que atribui tal competência ao Procurador Seccional).

Esta Portaria entre em vigor na data de sua publicação.

Procurador Seccional



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS

TERMO PARA AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO

Aos (data), aberta a audiência, proposta a conciliação pelo I. Procurador Federal, representando o INSS, as partes decidiram pela celebração de acordo nos termos seguintes: 1) a parte requerida implantará, em favor da parte autora, o benefício de (especificar benefício), com DIB em (especificar DIB – DER, ajuizamento, citação, laudo, data da audiência, etc) e DIP nesta data, devendo a implantação ocorrer no prazo de até 60 dias, a contar da data desta audiência; 2) os valores atrasados até a DIP serão quitados com o pagamento da quantia de (determinado percentual sobre a DIB fixada – valor líquido na hipótese de JEF), pagamento este que se processará mediante expedição de requisição de pequeno valor; 3) a aceitação da presente proposta implica em renúncia a qualquer outro direito decorrente dos fatos que ensejaram a ação judicial; 4) constatada a qualquer tempo, a existência de litispendência, coisa julgada ou duplo pagamento, no todo ou em parte, referente ao objeto da presente ação, a parte autora concorda, desde já, que fica sem efeito a transação e, caso tenha sido efetuado duplo pagamento, que haja desconto parcelado em seu benefício, até a completa quitação do valor pago a maior, monetariamente corrigido, nos termos do art. 115, II, da Lei n.º 8.213/191, após manifestação deste Juízo, mediante a comunicação do INSS; 5) a parte requerida arcará (a critério do procurador nas ações em trâmite nas Varas Ordinárias) com o pagamento dos honorários periciais, custas e honorários advocatícios, processando-se tal pagamento também mediante expedição de requisição de pequeno valor. Em seguida, foi proferida decisão nos seguintes termos: *"Homologo por sentença o acordo celebrado entre as partes, para que produza jurídicos e legais efeitos; por consequência, julgo o processo com resolução do mérito, nos termos do art. 269, inciso III, do Código de Processo Civil. Publique-se e registre-se"*.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS

COMARCA/SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE [...] – (UF)
EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO/FEDERAL DA
[...]ª VARA CÍVEL

Processo n.º:

Autor(a):

Réu:

PETIÇÃO DE PROPOSTA DE ACORDO

O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS, autarquia federal, representado pela **Procuradoria-Geral Federal**, nos autos em epígrafe, pelo Procurador Federal *in fine* assinado, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar proposta de acordo, nos seguintes termos:

1. A imediata concessão do benefício [...] (no prazo de até 15 (quinze) dias da data da homologação do acordo)* desde a data do requerimento administrativo (ou outra data), bem como o pagamento de [...] % do valor** das parcelas atrasadas até a data de homologação do acordo (entendendo-se como tal as diferenças entre a DIB e a DIP), devidamente atualizado, sem a incidência de multa e juros por se tratar de acordo, respeitada a prescrição quinquenal, limitado a 60 (sessenta) salários mínimos, apurado pelo INSS e pago por intermédio de Requisição de Pequeno Valor – RPV ou Precatório, conforme o caso;

2. A data de início de pagamento (DIP) será a do primeiro dia útil do mês em que proferida a sentença que homologar o acordo;

3. A parte autora, por sua vez, com a aceitação da presente proposta, dará plena e total quitação do principal e dos acessórios da presente ação, bem como arcará, se o caso, com as custas, despesas processuais e honorários advocatícios de seu patrono;

4. No caso da revisão representar redução da Renda Mensal Inicial com os índices pretendidos pelo autor, será mantida a Renda Mensal mais vantajosa ao segurado, extinguindo-se o processo por ausência de interesse processual;

5. Constatada, a qualquer tempo, a existência de litispendência, coisa julgada, duplo pagamento ou falta de requisitos legais para revisão/concessão, no todo ou em parte, referente ao objeto da presente ação, a parte autora concorda, desde já, que fica sem efeito a transação e, caso tenha sido efetuado duplo pagamento, que haja desconto parcelado em seu benefício, até a completa quitação do valor pago a maior, monetariamente corrigido, nos termos do art. 115, II, da Lei nº 8.213/91;

6. A parte autora renuncia a eventuais direitos decorrentes do mesmo fato ou fundamento jurídico que deu origem à presente demanda.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

Dessa forma, requer que seja intimada a parte autora acerca desta proposta e, havendo concordância, seja homologado o presente acordo, extinguindo-se o processo com resolução meritória, nos termos do art. 269, III, do Código de Processo Civil.

Cidade, data.

[...]

Procurador Federal

OBSERVAÇÕES

(estas observações têm caráter reservado e devem ser utilizadas apenas pelos procuradores e prepostos que realizam audiências)

* Trata-se de prazo ajustável entre as partes em decorrência das possibilidades locais em cumprir o julgado em menor ou maior tempo.

** O percentual é fixado em termos gerais para acordos realizados em mutirões, o que não impede que sejam fixados outros percentuais de acordo com o caso submetido à análise. Ainda assim, há limitação de valores fixados para as transações de ORN/ORTN em 54 (cinquenta e quatro) salários mínimos, previsto na OI INSS PFE/INSS nº 03, de 19-05-06.

- Se tratando de benefício por incapacidade, deverá ser fixada DCB, nos moldes do item 8.1.

- Os acordos devem levar em consideração sempre:

* o quinquênio anterior ao ajuizamento da ação, obedecendo-se as parcelas prescritas;

* que os pagamentos devem se processar exclusivamente por RPV ou Precatório.

* que os honorários do advogado da parte autora, se houver, serão arcados pela mesma;

* não é recomendável acordo que digam respeito a alterações contábeis, tais como modificações no PBC, alterações de RMI, com reflexos ou não na renda mensal do benefício;

* quanto mais simples for o acordo, menos probabilidade de problemas futuros existirá.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS

SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE [...] – (UF)
EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DO JUIZADO ESPECIAL
FEDERAL DA [...]ª VARA CÍVEL

DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA AO FEITO (especificar n.º processo originário)

Autor(a):

Réu:

PETIÇÃO DE ANULAÇÃO DE ACORDO JUDICIAL EM JUIZADOS ESPECIAIS

O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS, autarquia federal, representado pela **Procuradoria-Geral Federal**, nos autos em epígrafe, pelo Procurador Federal *in fine* assinado, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 486, do Código de Processo Civil, propor a presente

AÇÃO ANULATÓRIA (com pedido de tutela antecipada),

contra (qualificar réu)

1) SINOPSE FÁTICA

A ré do presente feito ajuizou ação em face do INSS, pleiteando a concessão do benefício (especificar benefício).

Em sede de audiência de conciliação, instrução e julgamento, este DD. Juízo homologou acordo celebrado entre as partes para a concessão do benefício pleiteado, com o pagamento de atrasados, e julgou extinto o processo com fundamento no art. 269, inc. III do CPC, tudo conforme os documentos em anexo.

Ocorre que a parte ré não preenchia os requisitos para a concessão do benefício requerido, razão pela qual se impõe a desconstituição da transação homologada, com o consequente julgamento do mérito do feito (especificar n.º processo originário)



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

2) DA NULIDADE DO ACORDO

Explicitar os fatos que configuram o não atendimento aos requisitos para a concessão do benefício)

A desconstituição de sentença homologatória é realizada em face de nulidades observáveis nos termos do direito material, estendendo-se a todos os ramos do direito público e privado, dentre os quais se inclui o direito administrativo, consoante lição de Berenice Soubhie e Nogueira Magri:

“Sem que se pretenda esgotar e imensidão dos fundamentos da ação anulatória, do art. 486 do CPC – uma vez que o seu cabimento é viável sempre que o direito material público ou privado assim o determine e o ato seja praticado em juízo (ou inserido no processo), dependente ou não de sentença ‘meramente homologatória’ –, faz-se oportuno o exame de outras hipótese onde esse remédio jurídico possa ser ministrado.

Consoante demonstrado, a expressão ‘nos termos da lei civil’, contida no art. 486 do CPC, quer significar ‘nos termos do direito material’, estendendo-se a todos os ramos do direito público ou privado: direito civil (regra geral), direito administrativo, direito comercial, direito do trabalho, bem como demais legislações especiais.”

(SOUBHIE, Berenice & MAGRI, Nogueira. Ação anulatória, art. 486 do CPC. 2.^a ed. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 2004, p. 146 – Coleção estudos de direito de processo Enrico Tullio Liebman – vol. 41)

Por tratar-se de acordo celebrado por servidor público, tem-se na espécie um ato administrativo, fato que reclama a consideração das peculiaridades inerentes a sua natureza. Neste sentido, Maria Sylvia Zanella de Pietro:

“Existem muitas controvérsias doutrinárias a respeito dos vícios dos atos administrativos, girando principalmente em torno da possibilidade ou não de aplicar-se aos mesmos a teoria das nulidades do direito civil. Sendo o ato administrativo modalidade de ato jurídico, é evidente que muitos dos princípios do Código Civil podem ser aplicados; porém não se pode deixar de considerar que o ato administrativo apresenta certas peculiaridades que têm que ser levadas em consideração; de um lado, com relação aos próprios elementos integrantes, que são em maior número e de natureza um pouco diversa do que o ato de direito privado; de outro lado, com relação às conseqüências da inobservância da lei, que são diferentes no ato administrativo.”

(PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 3.^a ed. São Paulo: Atlas, 1992, p. 179)

Assim, a nulidade que macula o acordo judicial, ora atacado, deve buscar seu fundamento na legislação específica. Com efeito, o vício apontado está previsto no art. 2.^o, c, da Lei n.º 4.717/65 (Lei da Ação Popular):

Art 2.º. São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos caso de:

(...)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS

c) ilegalidade do objeto;

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;

In casu, restou ferido o (indicar o dispositivo legal violado), razão pela qual a transação homologada em juízo apresenta-se eivada de ilegalidade.

3) DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO ANULATÓRIA

Diante da flagrante nulidade do ato homologado judicialmente, a doutrina e a jurisprudência são tranquilas em apontar a Ação Anulatória como o meio processual adequado para desconstituir a sentença homologatória. Esta ação tem por fundamento legal o art. 486 do CPC.

Neste sentido, vejamos a doutrina dos sempre respeitados processualistas **Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery Junior**:

“Ação Anulatória. Diferentemente da ação rescisória, que visa apagar do mundo jurídico decisão judicial acobertada pela coisa julgada material, a ação anulatória do CPC tem por objetivo anular os atos processuais praticados pelas partes e as sentenças judiciais homologatórias.”(grifei)

“Sentença meramente homologatória. O vício deve estar na própria sentença. Por exemplo, é anulável a sentença homologatória de transação celebrada sobre direito relativo a incapaz, sem que tenha sido ouvido previamente o MP. Não cabe ação rescisória por ofensa à literal disposição de lei(CPC 485), porque o juiz não proferiu juízo de mérito, aplicando erroneamente a lei, mas apenas limitou-se a homologar ato praticado com ofensa à lei.(...)”(grifei)

(Código de Processo Civil Comentado, 4ª edição, Ed. Revista dos Tribunais, p. 950.)

A jurisprudência segue a mesma linha:

“A ação cabível para atacar sentença homologatória de transação é a ação anulatória e não a rescisória”(STJ-3ª Turma, RESP 9.651-SP)

(...)

O avençado pelas partes homologado no acordo judicial, sem qualquer fundamentação no mérito da demanda, é desconstituível como os atos jurídicos em geral, na forma do art. 486 do CPC”(RSTJ 19/367)



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

(...)

“A jurisprudência tem entendido que a sentença homologatória de transação não é rescindível por defeito ou nulidade da transação, mas que esta pode ser anulada na forma do art. 486(RT 496/101, 502/103, 607/61, 630/147, R JTESP 42/266, 43/278, 99/338, 113/454, RP 4/375, em. 10)” in Código de Processo Civil de Theotônio Negrão, 24ª edição, Malheiros Editores, nota 39 ao art. 485.

4) DA COMPETÊNCIA

A questão é solucionada mais uma vez pelos ilustres **Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery Junior** :

“Como a ação anulatória é acessória da ação onde foi praticado o ato anulando, a competência para processá-la e julgá-la é do juízo da homologação (CPC 108). No mesmo sentido: Barbosa Moreira, coment., 95, 165.”(grifei) in Código de Processo Civil Comentado, 4ª edição, Ed. Revista dos Tribunais, p. 950.

5) DO INTERESSE DO INSS

Em razão da homologação do acordo, o qual se demonstrou ser completamente nulo, fora determinada a implantação do benefício e o pagamento de atrasados. Assim, deverá a sentença de homologação ser declarada nula para que o processo original tenha seu regular processamento e seja julgado por este douto juízo, em conformidade com as provas produzidas.

6) DA NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DO ART. 6.º, DA LEI N.º 10.259/2001, CONFORME A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

O art. 6.º, do diploma normativo que rege o processamento e julgamento de causas perante os Juizados Especiais Federais, prevê a legitimidade ativa e passiva para a atuação perante esta instância judicial. Neste sentido, dispõe que a União, as autarquias e as empresas públicas federais somente podem atuar na qualidade de réis.

Ocorre que a limitação estabelecida por este dispositivo somente pode ser considerada constitucional quando o ente público tiver a possibilidade de deduzir suas pretensões em outro foro, sob pena de ofensa direta ao art. 5.º, XXXV, da Constituição, o qual estabelece que a lei não excluirá, da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a Direito. Destarte, há de se entender que o escopo precípua da lei foi garantir, a litigantes não habituais, o acesso a um rito mais célere, compatível com a complexidade de sua pretensão, o que não se materializaria na hipótese de o Poder Público, com seu volume extraordinário de demandas, ter acesso a esta instância.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

No presente caso, não obstante, a limitação estabelecida legalmente implica na própria denegação de justiça, uma vez que o foro competente para a apreciação de pretensões desta natureza não pode ser outro, senão aquele no qual se perfez o ato a ser anulado. A pretensão deduzida é acessória a feito em trâmite no Juizado e somente nesta sede poderá ser julgado. A conexão impõe uma interpretação conforme a Constituição, de modo a permitir o ajuizamento da presente ação pelo INSS, uma vez que o pedido de anulação ora formulado não configura pretensão autônoma da autarquia, senão a aplicação escorreita da lei a um pleito formulado por uma pessoa física. Entender de forma diferente é chancelar a ilegalidade.

Observe-se relevante precedente do TRF da 4.^a Região:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 2007.04.00.016844-6/RS

Conquanto o art. 6º, incisos I e II, da Lei nº 10.259/2001, não inclua o INSS no rol de legitimados para propor demandas perante os JEFs, o ato judicial cuja anulação é requerida foi praticado no âmbito do JEF, motivo pelo qual, excepcionalmente, admite-se o ajuizamento da ação por ente público federal. Não há qualquer vinculação jurisdicional entre a Justiça Federal comum e os Juizados Especiais Federais, os quais constituem um sistema à parte, com estrutura e princípios próprios. A competência para a revisão ou anulação das decisões judiciais, portanto, é do próprio órgão que a proferiu.

Ademais, é importante ressaltar que a celebração de acordos, para pôr fim a processos judiciais, é mera faculdade do procurador público. Assim, caso este não tenha a garantia de que as irregularidades e ilegalidades, eventualmente detectadas, possam ser corrigidas, sentir-se inclinado a recusar sua celebração.

Não há dúvidas de que, na maior parte dos processos, o acordo é o meio mais célere e justo de pôr-los a termo. Mas afigura-se perverso fazer recair toda a responsabilidade de um ato, que a muitos beneficia, apenas sobre a figura do procurador da entidade demandada, uma vez constatada a insustentabilidade do acordo.

O controle da legalidade dos atos da Administração Pública é papel não apenas desta, mas também do Poder Judiciário. Ressalte-se que o art. 115 da Lei n.º 8.213/91 autoriza o desconto de pagamentos de benefícios realizados além do devido, ainda que o erro seja do instituto previdenciário. Deste modo, se a própria Administração pode corrigir de ofício seus atos, quando estes importem em ilegalidade, com mais razão deverá fazê-lo o Poder Judiciário, o que ora se requer.

7) DA TUTELA ANTECIPADA

O texto de lei impõe como requisitos obrigatórios para concessão de tutela antecipada, de forma cumulada, a “*prova inequívoca da verossimilhança*” e a “*reversibilidade*” da decisão provisória baseada na cognição sumária. Além desses requisitos obrigatórios mencionados, deve o interessado preencher ao menos um dos requisitos alternativos, quais sejam: provar o



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

“fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação” e o “abuso do direito de defesa ou manifesto propósito protelatório do réu”.

Os documentos que instruem a inicial e a integralidade dos autos do processo (indicar número) comprovam a prova inequívoca, que, segundo a doutrina, deve ser pré-constituída e eminentemente documental.

Quanto ao requisito da reversibilidade também está atendido, uma vez que, se improcedente a presente demanda, bastará dar o regular andamento no procedimento referente ao pagamento da importância requisitada.

Com relação ao atendimento do requisito alternativo, é patente a presença do dano irreparável ou de difícil reparação, pois o INSS dificilmente terá como reaver os valores que serão pagos, máxime em face da natureza alimentar das verbas.

8) DAS PROVAS

Protesta o Instituto-autor provar o alegado por todos os meios de provas em direito admitidos.

9) DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer:

a) seja anulada a sentença que homologou a transação noticiada, para que a ação originária tenha seu regular processamento;

b) seja deferida a concessão de LIMINAR de ANTECIPAÇÃO DE TUTELA para o fim de sobrestamento da implantação do benefício concedido e do pagamento dos atrasados até que seja julgado o mérito da presente ação anulatória, tendo em vista que os requisitos do art. 273 do Código de Processo Civil estão atendidos;

c) seja suspenso o processo n. ° (indicar o número do processo), com fulcro no art. 265, II e IV, a, do CPC, até o julgamento da presente ação;

d) a citação da requerida, para, querendo, responder, no prazo legal, aos termos da presente ação anulatória, sob pena de revelia;

e) seja a requerida condenada à devolução dos valores que eventualmente tenham sido indevidamente percebidos.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

Dá-se à causa o valor de (especificar).

(Especificar local e data)

Procurador Federal



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS**

OFÍCIO PARA DESISTÊNCIA DE RECURSOS INTERPOSTOS JUNTO À TURMA RECURSAL (modelo – adaptar para cada caso)

Ofício PFE-INSS nº ____ / ____ (acrescentar local e data)

Excelentíssimos Senhores:

Tendo em vista o Programa de Redução de Demandas Previdenciárias da Procuradoria Federal Especializada - INSS, esta autarquia vem propor a desistência de recursos interpostos junto a esta E. Turma Recursal, nos seguintes termos.

Em 10 de junho de 2008, a Advocacia Geral da União editou novas Súmulas administrativas, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos da AGU e das autarquias e fundações públicas. O Enunciado n.º 30 dispõe que *“A incapacidade para prover a própria subsistência por meio do trabalho é suficiente para a caracterização da incapacidade para a vida independente, conforme estabelecido no art. 203, V, da Constituição Federal, e art. 20, II, da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993.”*

Deste modo, em conformidade com o novo entendimento da AGU, no sentido de que a incapacidade laborativa já caracteriza a incapacidade necessária à percepção do benefício de Amparo Social ao Deficiente, a Procuradoria Federal Especializada - INSS, vem informar que pretende desistir dos recursos que tenham por objeto EXCLUSIVAMENTE a questão da ausência da incapacidade para os atos da vida independente.

Para tanto, requer-se que, nos recursos que tenham esta matéria por objeto, antes da inclusão em pauta para julgamento, seja aberta vista dos autos ao INSS, para que se manifeste sobre eventual desistência, a fim de que seja homologada pelo Juiz Relator, sem a condenação do recorrente em honorários advocatícios.

Deste modo, a Procuradoria Federal Especializada - INSS, espera contribuir para a racionalização das demandas em trâmite perante o Juizado Especial Federal, com a desistência de ações que versem sobre teses já superadas pela jurisprudência reiterada dos Tribunais Superiores do país.

Aproveitamos o ensejo para reiterar os votos de elevada estima e distinta consideração.

**Procurador-Chefe da Seção de Acompanhamento
da Turma Recursal**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA - INSS

COMARCA/SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE [...] – (UF)
EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO/FEDERAL DA
[...]ª VARA CÍVEL

Processo n.º:

Autor(a):

Réu:

PETIÇÃO INFORMANDO A NÃO INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS

O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS, autarquia federal, representado pela **Procuradoria-Geral Federal**, nos autos em epígrafe, pelo Procurador Federal *in fine* assinado, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, dizer que, em respeito ao contido na Portaria AGU Nº 109/2007, Ato Regimental AGU nº 01/2008 e súmula nº [...] da Advocacia-Geral da União, não será apresentado recurso em face da sentença prolatada.

Após o trânsito em julgado, requer vista dos autos mediante remessa para o cumprimento da decisão.

Cidade, data.

Procurador Federal