



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – INSS – SERRA TALHADA-PE

Ofício: nº 22 /2013

Serra Talhada-PE, 01 de outubro de 2013.

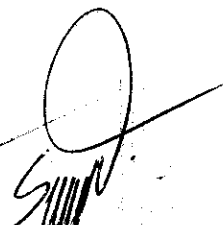
**Ilmo. Sr. Diretor da 18ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco, Subseção de Serra Talhada-PE.**

Encaminhamos anexo Contestação acerca do pedido de Revisão/Cobrança com que tenham por objeto a Revisão pelo Art. 29, II da Lei 8.213/91, para ser depósito em cartório e servir de defesa na questão.

Tal proceder tem embasamento em vista da pretensão autoral encontrar óbice posto que o INSS já procedeu às revisões com base em acordo realizado na **ACP 0002320-59.2012.4.03.6183** em foram partes o Ministério Público Federal e o Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical.

Aproveitamos o ensejo para renovar nossos protestos de estima e consideração.

Saudações.

  
**FRANCISCO DAS CHAGAS BATISTA**  
Procurador Federal  
Matrícula SIAPE 1.584.906  
OAB-PE-23.288



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ FEDERAL DO JUIZADO  
ESPECIAL ADJUNTO À 18ª VARA FEDERAL – SUBSEÇÃO EM SERRA  
TALHADA - SEÇÃO JUDICIÁRIA EM PERNAMBUCO.**

**Processo Eletrônico:**

**Réu: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL- INSS**

**PEDIDO REVISIONAL/COBRANÇA PELA APLICAÇÃO DO  
ART. 29, II APÓS ACORDO NA ACP 0002320-59.2012.4.03.6183**

**O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS,**  
autarquia pública federal, representado pela Procuradoria-Geral Federal, nos autos em  
epígrafe, PELO Procurador Federal *in fine* assinado, vem, respeitosamente, à presença  
de V. Ex.<sup>a</sup>, apresentar

**CONTESTAÇÃO**

à pretensão da parte autora, pelos motivos de fato e de direito que  
passa a expor.

**SUMA: AÇÃO REVISIONAL INDIVIDUAL COM BASE  
NO ART. 29, II, DA Lei 8.213/91. ACORDO NA ACP  
0002320-59.2012.4.03.6183. FALTA DE INTERESSE DE AGIR E  
COISA JULGADA.**

**SÍNTESE DA LIDE**

Pretende a parte autora o pagamento das parcelas vencidas da revisão  
do valor do benefício previdenciário de que é titular, por aplicação do disposto no art.  
29, II, da Lei 8.213/91, com antecipação do cronograma de pagamentos estabelecido na  
Ação Civil Pública (ACP) 0002320-59.2012.4.03.6183, em que são partes o INSS, o  
Ministério Público Federal e o Sindicato Nacional de Aposentados, Pensionistas e  
Idosos da Força Sindical.

**FALTA DE INTERESSE DE AGIR POR INADEQUAÇÃO DA  
VIA ELEITA. INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO.**

51



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

**O processo de conhecimento iniciado com a propositura da ACP 0002320-59.2012.4.03.6183, perante a 2ª Vara Previdenciária da Subseção Judiciária de São Paulo, em 22/03/2012, torna desnecessário o novo processo de conhecimento inaugurado nesta demanda individual.**

**Tendo em vista ainda a realização de acordo na referida ACP, acolhido por sentença com trânsito em julgado em 05/09/2012, a qual resultou na revisão administrativa, em janeiro de 2013, de todos os benefícios elegíveis, impende reconhecer:**

**a) a presente ação busca o recebimento de crédito oriundo da sentença proferida na referida ACP e, portanto, trata-se de execução daquele título judicial, sob forma inadequada, merecendo extinção com base no art. 295, III e V, art. 586, art. 267, I e VI, todos do Código de Processo Civil;**

**b) não obstante tenha natureza de execução individual da sentença proferida na ACP em comento, esta demanda encontra-se em desconformidade com o próprio título executivo exequendo, por objetivar violar o cronograma de pagamentos nele previsto, afrontando o art. 566, I e 580 do CPC, em razão do que a presente execução merece extinção;**

**c) a extinção da execução também é devida em razão da ocorrência de transação na ACP exequenda, nos termos do art. 794, II, do CPC.**

**A propositura de execuções individuais fora do âmbito de competência do Juízo em que tramitou a ACP em referência**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

**afronta também o disposto no art. 575, II, do Código de Processo Civil<sup>1</sup>, bem como o art. 2º da Lei 7.347/1985 (Lei da ACP)<sup>2</sup>.**

**No tocante às ações individuais perante Juizados Especiais Federais, a aplicação dos dispositivos acima mencionados acarreta a extinção do processo, nos termos do art. 1º da Lei 10.259/2001 e art. 51, II e III da Lei 9.099/95<sup>3</sup>.**

**HISTÓRICO DO LITÍGIO. CONCILIAÇÃO ADMINISTRATIVA:  
ALTERAÇÃO DO DECRETO 3.048 PELO DECRETO 6.939.  
CONCILIAÇÃO JUDICIAL: ACORDO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
0002320-59.2012.4.03.6183**

Trata-se de mais uma demanda individual sobre tema cuja discussão em Juízo já foi esgotada com a transação realizada nos autos da ACP 0002320-59.2012.4.03.6183. É o que se passa a demonstrar.

Em meados da década de 2000, começaram a surgir demandas judiciais cujo objetivo era a revisão de benefícios de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensões por morte concedidos após a Lei 9.876/99. Argumentava-se que o INSS, por força do Decreto 3.048/99 (art. 32, § 20, e art. 188-A, § 4º), considerava todos os salários-de-contribuição do período básico de cálculo na apuração do salário-de-benefício, e não apenas os maiores correspondentes a 80% do período contributivo, o que afrontaria o disposto no art. 29, II, da Lei 8.213/91.

Considerando o teor do Pacto de Estado por um Judiciário mais rápido e Republicano (*Pacto Judiciário*) e o institucionalizado objetivo da PFE/INSS e INSS no sentido da prevenção e redução de demandas judiciais, estes iniciaram processo administrativo de análise de alternativa à solução judicial dessa litigiosidade. Este processo culminou na edição do Decreto nº 6.939, de 18 de agosto de 2009 (que revogou o §20 do art. 32 e alterou o §4º do art. 188-A do Decreto 3.048/99) e na decisão de efetuar-se a revisão administrativa desde que solicitada pelos interessados (Memorando-Circular Conjunto nº 21/DIRBEN/PFEINSS, de 15 de abril de 2010)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> “Art. 575. A execução, fundada em título judicial, processar-se-á perante: II - o juízo que decidiu a causa no primeiro grau de jurisdição”.

<sup>2</sup> “Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Parágrafo único A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.”

<sup>3</sup> “Art. 51. Extingue-se o processo, além dos casos previstos em lei:

II – quando indamiável o procedimento instituído por esta lei ou seu prosseguimento, após a conciliação; III – quando for reconhecida a incompetência territorial”.

<sup>4</sup> Evitavam-se assim muitos anos de discussão judicial em torno da tese de defesa da Previdência no sentido de que a expressão “no mínimo” constante do art. 3º, *caput*, da Lei 9.876/99, bem como princípios constitucionais como o que exige o equilíbrio atuarial do sistema (art.201 da CF) embasavam a redação do Decreto 3.048 impugnada em ações individuais.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

Em 22/03/2012 veio a ser ajuizada perante a Justiça Federal em São Paulo a Ação Civil Pública 0002320-59.2012.4.03.6183, visando compelir a Previdência a realizar de ofício as revisões e pagar os atrasados cobrados.

Foi realizado acordo na referida ACP, o qual foi homologado em 05/09/2012, com trânsito em julgado na mesma data.

Contudo, para a surpresa da Previdência, renasceram demandas judiciais em torno da temática das revisões com base no art. 29, II, assunto que, esperava, já era “página virada” e não seria ressuscitado para causar trabalhos e retrabalhos intermináveis à estrutura da Previdência e do Poder Judiciário.

Era essa a expectativa da Previdência tanto em razão da alteração do Decreto 3.048/99 pelo Decreto nº 6.939/2009 e revisões administrativas que se seguiram, como em razão da pá de cal que, sem sombra de dúvida, foi lançada sobre o assunto pelo acordo realizado na referida ACP. Senão, vejamos.

Destacam-se os seguintes termos do acordo entabulado na ACP em referência:

*“Desta feita, para por fim à ACP 0002320-59.2012.4.03.6183/SP, conferir segurança e estabilidade jurídicas e evitar o surgimento e/ou prolongamento de milhares de ações judiciais, bem como em reverência ao princípio da isonomia, AS PARTES CONCORDAM com a revisão dos benefícios elegíveis ainda não corrigidos administrativamente e sobre os quais não se tenha operado a decadência, a partir da competência de janeiro de 2013, com pagamento da mensalidade revista a partir de fevereiro de 2013.*”

*O pagamento dos atrasados inclui as parcelas vencidas não prescritas, os abonos anuais correspondentes e as parcelas vencidas entre a citação (17/04/2012) e 31/12/2012 (véspera da competência da operacionalização da revisão, em janeiro de 2013), e será realizado de acordo com os quadros abaixo(1):*

fev/13	Acima de 60 anos	Todas as faixas
abr/14	De 46 a 59 anos	Até R\$ 6.000,00
abr/15	De 46 a 59 anos	De R\$ 6.000,00 a R\$ 19.000,00
abr/16	De 46 a 59 anos	Acima de R\$ 19.000,00
	Até 45 anos	Até R\$ 6.000,00
abr/17	Até 45 anos	De R\$ 6.000 a R\$ 15.000,00
abr/18	Até 45 anos	Acima de R\$ 15.000,00



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

BENEFÍCIOS CESSADOS E SUSPENSOS		
COMPETÊNCIA DE PAGAMENTO	FAIXA ETÁRIA	FAIXA ATRASADOS
abr/19	Acima de 60 anos	Todas as faixas
abr/20	De 46 a 59 anos	Todas as faixas
abr/21	Até 45 anos	Até R\$ 6.000,00
abr/22	Até 45 anos	Acima de R\$ 6.000,00

1) O cronograma é resultado da interlocução junto ao Tesouro Nacional e será executado na forma prevista no Ofício Conjunto nº 2/2012/SUPEF/STN/SOF (anexo).

*Para fins de enquadramento no cronograma, será considerada a idade do segurado ou dependente e o status do benefício (ativo/inativo) na data da citação do INSS na Ação Civil Pública, qual seja, 17/04/2012.*

(...)

*Os benefícios nos quais tenha havido requerimento administrativo de revisão anterior à citação na Ação Civil Pública (17/04/2012) serão enquadrados no cronograma, observadas, porém, a prescrição quinquenal e a decadência a partir do requerimento administrativo.*

*O cronograma prioriza o pagamento para benefícios ativos e beneficiários idosos, não sendo admitida a antecipação, exceto para aqueles titulares de benefício que estejam acometidos de neoplasia maligna, doença terminal, ou portadores do vírus HIV, ou, ainda, cujos parentes das categorias descritas nos incisos I a III do art. 16 da Lei nº 8.213/91, se encontrem em uma destas situações.*

#### **ABRANGÊNCIA TEMPORAL**

*O presente acordo compreende a revisão, e pagamento dos benefícios por incapacidade concedidos após a vigência da Lei nº 9.876/99, desde que tenham sido calculados de acordo com a sistemática inserida pelo Decreto 3.265/99; isto é, desde que tenham sido considerados todos os salários-de-contribuição do período básico de cálculo na apuração do salário-de-benefício, e não apenas os maiores, correspondentes a 80% do período contributivo.*

(...)

#### **PRESCRIÇÃO**

*Acordam as partes que o INSS, em observância ao prazo prescricional previsto no art. 103, parágrafo único, da Lei nº 8.213/91, efetuará o pagamento, de acordo com o cronograma apresentado acima, das diferenças devidas nos últimos 05 (cinco) anos que antecedem a citação na ACP nº 0002320-59.2012.4.03.6183/SP, fato ocorrido em 17 de abril de 2012. Por certo, no mesmo cronograma serão pagos os valores referentes às parcelas que se vencerem entre a data da citação na ação civil pública (17/04/2012) e dezembro de 2012, bem como os abonos anuais respectivos.*

#### **DECADÊNCIA**

*Acordam as partes, em observância ao prazo decadencial preceituado pelo art. 103, da Lei nº 8.213/91, que o INSS não promoverá a revisão dos benefícios cuja concessão,*



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

*considerada na data do deferimento do benefício – DDB, ~~anteced~~ em mais de dez anos a citação na ACP nº 0013894-04.2012.4.03.0000/SP, fato ocorrido em 17 de abril de 2012.*

### **CRITÉRIOS DE REVISÃO**

*Pelo presente acordo, o INSS revisará, independentemente de requerimento, os benefícios elegíveis a partir dos dados constantes de seus sistemas informatizados, servindo estes dados de parâmetro à obtenção das novas rendas mensais.*

### **PAGAMENTO ATUALIZADO DOS VALORES DEVIDOS**

*No intuito de não acarretar qualquer prejuízo material aos beneficiários contemplados com a revisão, o INSS procederá ao adimplemento dos valores atrasados devidos aos segurados reajustados pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.*

### **COMUNICAÇÃO**

*O INSS enviará correspondência aos beneficiários com diferenças a receber, indicando a data de pagamento, de acordo com o cronograma acordado.*

### **CONCLUSÃO**

*As balizas acima delineadas certamente constituem uma solução viável para a questão, tanto do ponto de vista jurídico quanto sob o aspecto financeiro, encerrando, assim, a judicialização desse tema.*

*Por fim, requerem as partes seja homologada a transação judicial, conforme o cronograma e abrangência ora apresentados.” [Grifos acrescentados].*

O acordo acima foi homologado pelo Juízo Federal competente, como se vê nos seguintes trechos da sentença:

“Iniciados os trabalhos e declarada aberta a audiência, as partes apresentaram petição assinada por todos, **inclusive pelo Ministério Público Federal**, na qual chegam a um acordo acerca do requerido na presente ação, pelo que pedem a homologação do presente acordo.

Pelo MM. Juiz foi decidido:

Vistos em sentença.

**HOMOLOGO**, por sentença, para que produza seus legais efeitos, o acordo celebrado entre as partes, **inclusive pelo Ministério Público Federal**, conforme descrito acima. Extingo o processo com resolução do mérito na forma dos artigos 269, inciso II, e 329 do Código de Processo Civil. Transitada em julgado nesta data. Publicada em audiência, saindo intimadas as partes. Intime-se o Ministério Público Federal. Dê-se ciência dos termos do presente acordo aos Diretores das Seções e Subseções Judiciárias dos Tribunais Regionais Federais. Registre-se. Para constar, foi lavrado o presente termo que, lido e achado conforme, vai devidamente assinado. NADA MAIS. São Paulo, 05 de setembro de 2012”. [Destiques sublinhados acrescentados]

Nada mais claro. Ressalte-se:

- 1) A petição de acordo foi apresentada por todas as partes, “inclusive pelo Ministério Público Federal” (como grifado pelo MM. Julgador na sentença homologatória);
- 2) O acordo foi realizado “para pôr fim à ACP 0002320-59.2012.4.03.6183/SP, **conferir segurança e estabilidade jurídicas e**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

**evitar o surgimento e/ou prolongamento de milhares de ações judiciais, bem como em reverência ao princípio da isonomia”;**

3) As partes declararam que “O cronograma é resultado da interlocução junto ao Tesouro Nacional e será executado na forma prevista no Ofício Conjunto nº 2/2012/SUPEF/STN/SOF”;

4) “O cronograma prioriza o pagamento para beneficiários ativos e beneficiários idosos, **não sendo admitida a antecipação**, exceto para aqueles titulares de benefício que estejam acometidos de neoplasia maligna, doença terminal, ou portadores do vírus HIV, ou, ainda, cujos parentes das categorias descritas nos incisos I a III do art. 16 da Lei nº 8.213/91, se encontrem em uma destas situações”;

5) A aplicação dos institutos da prescrição e decadência também foi expressamente disciplinada pelas partes;

6) **“CONCLUSÃO. As balizas acima delineadas certamente constituem uma solução viável para a questão, tanto do ponto de vista jurídico quanto sob o aspecto financeiro, encerrando, assim a judicialização desse tema”.**

Os termos do acordo e da sentença que o homologou são claríssimos no sentido de que as partes chegaram a uma composição em sede de ação coletiva, por meio de transação em que elas, **inclusive o Ministério Público Federal** e sindicato nacional de aposentados, declararam solenemente objetivar: “conferir segurança e estabilidade jurídicas e evitar **o surgimento e/ou prolongamento** de milhares de ações judiciais, bem como em reverência ao princípio da isonomia”; “uma solução viável para a questão, tanto do ponto de vista jurídico quanto sob o aspecto financeiro, encerrando, assim a judicialização desse tema”, “não sendo admitida a antecipação” dos pagamentos.

Os termos da transação e o *status* jurídico das próprias partes que a formularam em conjunto e a homologação pelo competente órgão judicial falam por si no sentido de obstem o ajuizamento individual de demandas que visam a obter o mesmo bem jurídico cuja composição se deu por força da avença referida, ou que visam a “furar a fila” da ordem de pagamentos nela estabelecida.

Note-se que o Poder Judiciário Federal também claramente objetivou encerrar, com a sentença proferida na ACP, o surgimento e/ou prolongamento de milhares de ações individuais, tanto que determinou fosse dada ciência de seu teor “aos Diretores das Seções e Subseções Judiciárias dos Tribunais Regionais Federais”<sup>5</sup>.

Entendimento diverso, que considere possível nova solução em sede de ação individual consiste, antes de mais nada, em tornar sem valor algum o acordo e a decisão judicial que o homologou, o que não poderia ser admitido em Direito mesmo se não

<sup>5</sup> Outrossim, como adiante se abordará mais detidamente, a sentença julgou o mérito com base no art. 269, II, do CPC (reconhecimento de procedência do pedido pelo réu), o que, caso se entenda possível a aplicação da sistemática do CDC para a disciplina dos efeitos da ACP em comento, atrai a incidência do art. 103, III, do CDC, que atribui efeito *erga omnes* à sentença de procedência.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

houvesse qualquer disciplina legal ou constitucional sobre a situação jurídica em análise.

É que o ordenamento jurídico não pode ser interpretado de maneira a chegar a conclusões absurdas<sup>6</sup>. Assim, tendo em vista que o ordenamento prevê a conciliação e o manejo da ação civil pública, não pode admitir, o Poder Judiciário, a prevalência de tese que implica, na realidade, tornar inexistente o acordo, as disposições legais e constitucionais que o possibilitaram, bem como sua homologação pelo próprio Poder Judiciário.

Nesse passo, observe-se que constou expressamente do acordo a obrigação de o INSS enviar "*correspondência aos beneficiários com diferenças a receber, indicando a data de pagamento, de acordo com o cronograma acordado*". Essa disposição, como as demais do acordo, tem sentido apenas considerando-se o já mencionado desígnio do acordo de "evitar o surgimento e ou prolongamento de milhares de ações judiciais". Caso permitida a continuidade e o ajuizamento destas, aquela comunicação terá como efeito o fomento das ações individuais<sup>7</sup>, que é um absurdo não buscado pelas partes e obviamente inadmissível diante do ordenamento jurídico brasileiro.

Ressalte-se, ainda, que o INSS agiu de boa-fé ao realizar o acordo em tela, bem como ao dar-lhe cumprimento ao realizar administrativamente, em janeiro de 2013, as revisões dos benefícios a que ele se referiu. Devido unicamente ao grande impacto do valor de atrasados no montante de 6 bilhões de reais, não pôde a Autarquia dispor-se a efetuar o pagamento de tal volume em prazo diverso do estabelecido no acordo em comento, como reconhecido pelas próprias partes que o levaram à homologação judicial.

Nesse passo, caso acolhida a pretensão da parte autora, restará sem valor a realização de acordos em ACPs em matéria previdenciária, o que resultará, na prática, em eliminar-se a possibilidade de utilizar-se esse relevante meio de autocomposição exatamente nas demandas judiciais de maior impacto social, que são as ações civis públicas.

Mais. Também iniciativas do Poder Executivo no sentido de revisão de seus atos normativos que ensejam demandas judiciais serão fortemente desestimuladas.

Isso porque o ajuizamento da ACP em comento foi precedido de atuação, de ofício, do INSS e PFE/INSS no sentido de revisão do Decreto 3.048 quanto à regulamentação do art. 29, II, da Lei 8.213. O primeiro ato do processo que culminou na

<sup>6</sup> "Deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis" (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 166).

<sup>7</sup> Já existem sites propagando as revisões em tela (referindo as comunicações enviadas pelo INSS em razão do acordo na ACP). Por exemplo: <http://www.sitedelinhares.com.br/noticia-9454-Grana+INSS+fara+revisao+de+beneficios+Saiba+como+antecipar+o+recebimento+dos+valores+atra> e <http://www.radiocapital-1040.com.br/blogs/?n=487>. Destaca-se do primeiro: "Essa revisão foi reconhecida como válida pelo próprio INSS, que já começou a enviar correspondências aos beneficiários informando a correção e os valores devidos em atraso."



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

alteração da norma regulamentar com a edição do Decreto nº 6.939/2009 teve como preâmbulo a seguinte citação:

“Em outro plano, considerando-se que existem milhares de ações previdenciárias nos Juizados, o Ministério da Previdência Social coordenará iniciativas, em diálogo com os juízes, para que os procedimentos observados na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais sejam aperfeiçoados, melhorando o atendimento aos cidadãos e desonerando a máquina judicial (Excerto do *Pacto Judiciário*)”

A Previdência considerará desvalorizado seu intuito de colaborar com a redução de demandas judiciais em atendimento ao *Pacto Judiciário* se, tendo procedido *sponte propria* à alteração de disposições regulamentares que implicariam revisões de milhões de benefícios e pagamentos de atrasados na órbita de 6 bilhões de reais, essa sua iniciativa (sem precedentes na história do Poder Executivo brasileiro) for tornada sem efeito. Isto é o que certamente ocorrerá se o Poder Judiciário admitir o processamento de uma infinidade de ações individuais contra a Previdência para constrangê-la a pagar antecipadamente os atrasados, como se não existisse o acordo na ACP quanto a esse ponto.

Caso prevaleça entendimento judicial nesse sentido, é razoável crer que jamais a Previdência buscará novamente meios de composição administrativa de litígios por alteração de seus atos normativos, preferindo sempre a via de resistir nas ações judiciais que os impugne.

### NECESSIDADE DE NOVO REFERENCIAL PROCESSUAL. CONSIDERAÇÕES DOUTRINÁRIAS.

A realidade das relações sociais contemporâneas, inclusive o fenômeno das “demandas em massa”, e a relevância que os Juizados Especiais Federais e seu rito adquiriram desde a sua instituição exigem mudança de paradigmas dos operadores do Direito, bem como da própria doutrina<sup>8</sup>, inclusive uma nova leitura de textos de leis já antigas, como o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Civil Pública.

Essa mudança de paradigmas, necessária para a compreensão do ordenamento jurídico contemporâneo, faz-se indispensável para a correta aplicação dos

<sup>8</sup> Há necessidade de atualização dos paradigmas e conteúdos específicos da doutrina processual diante da relevância cada vez mais acentuada da conciliação, do processo coletivo e, especialmente, da conciliação “em massa” em processos coletivos. Muitos autores, ao exporem sobre a classificação das sentenças, não mencionam a sentença homologatória. Há obras excelentes que mencionam a sentença homologatória, mas não as classificam as sentenças (DIDIER JR aborda a sentença homologatória no volume I de seu Curso, p. 619, mas não as menciona no volume II ao discorrer sobre a classificação das decisões, restringindo-se a classificar as que considera sentenças de procedência - p. 395 e seguintes. THEODORO JÚNIOR faz referência às sentenças homologatórias - p. 558 -, mas classifica as sentenças em condenatórias, constitutivas e declaratórias - p. 557/561). (DIDIER JR, Freddie. *Curso de Direito Processual Civil*. 15. Ed. Salvador: Juspodium, 2013, V.1; DIDIER JR, Freddie et. al. *Curso...* 8.ed. Salvador: Juspodium, 2013, V. II; THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 54. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, V. 1.). Quanto a uma “novidade” ainda mais recente, que é a conciliação em demandas coletivas, a omissão na doutrina é ainda mais sentida.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

institutos pertinentes à solução da controvérsia jurídica de que ora se cuida<sup>9</sup>. Por isso – e não por ilustração ou outro motivo - já no início da presente defesa faz-se mister expor a esse respeito, sem o que dificultar-se-á a compreensão dos argumentos seguintes. Nesse sentido, passa-se a expor.

Ovídio Batista da Silva, abordando os fundamentos do princípio da exclusividade dos atributos da coisa julgada a atos do Poder Judiciário, leciona:

“No sistema jurídico brasileiro, pode-se afirmar que este princípio decorre do preceito constitucional que permite, em qualquer caso, a revisão, pelos órgãos do Poder Judiciário, de qualquer ofensa aos direitos individuais (art. 5º, da CF).

A alusão, no texto constitucional, a direitos individuais é o testemunho vivo, ainda hoje presente, em todos os campos do direito, das filosofias liberais que tiveram seu apogeu, a partir da doutrina de HOBBS, no século XIX, que concebiam o direito como garantia dos indivíduos (isolados) contra o Estado. (...)

Dá-se nas sociedades contemporâneas pós-industriais, a tendência inversa, por meio da qual se busca legitimar determinadas situações jurídicas, como as denomina PAUL ROUBIER, supra-individuais, como interesses sociais de grupos, tutelados como simples interesses, ou como direitos ‘não subjetivados’, a que a lei reconhece *status* jurídico similar ao dos direitos individuais. A proteção aos chamados ‘interesses difusos’ é um exemplo marcante desta tendência, que se poderia indicar como ‘socialização do direito subjetivo. Daí, a referência, no dispositivo constitucional, a ‘direitos coletivos’, ao lado de ‘direitos individuais’.”<sup>10</sup>

O mesmo renomado processualista, ao abordar a teoria dos atos processuais inexistentes, acrescenta:

“A teoria da inexistência, mesmo em direito material, não pode conviver com as concepções e exigências da vida moderna, onde a proteção da aparência tornou-se um imperativo jurídico, decorrente, precisamente das circunstâncias e da própria natureza das novas relações jurídicas criadas pela sociedade urbana de massa, perante a qual, como disse uma eminente personalidade contemporânea, ‘para nós, a aparência – aquilo que é visto e ouvido pelos outros e por nós mesmos – constitui a realidade’ (HANNAH ARENDT).”<sup>11</sup>

É também esclarecedor, nesse diapasão, o ensinamento de MENDES<sup>12</sup>:

“2.2. As ações coletivas como medida de economia judicial e processual

O direito processual é um direito eminentemente instrumental e, como tal, serve para a realização do direito material. Consequentemente, o processo, como um todo, bem

<sup>9</sup> Exemplifique-se com o art. 472 do CPC: “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros”. Essa disposição, em sua literalidade, colide com a sistemática do processo coletivo e o inviabiliza. Assim, a aplicação do preceito que ela expressa, ou de teses com semelhante significado jurídico, é inadequada a soluções de questões envolvendo processos coletivos se não respeita a finalidade e sistemática própria destes.

<sup>10</sup> SILVA, Ovídio A. Baptista da. *Curso de Processo Civil*. 5. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, V. 1, p. 483.

<sup>11</sup> Ob. Cit., p. 219.

<sup>12</sup> MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

como os respectivos atos e procedimentos devem estar inspirados na economia processual. Esse princípio, por sua vez, precisa ser entendido de modo mais amplo, sob o ponto de vista subjetivo, como orientação geral para o legislador e para o aplicador do direito processual, e, objetivamente, como sede para a escolha das opções mais céleres e menos dispendiosas para a solução das lides. (2012, p. 36)

(...)

Com a pulverização de ações, a causa também é fracionada e acaba não sendo, de fato, decidida por nenhum dos juízes de primeiro ou de segundo grau, na medida em que a lide estará sendo apreciada, simultaneamente, por centenas ou milhares de julgadores. Consequentemente, apenas o pronunciamento final ou dos tribunais superiores passa a ter relevância, sob o ponto de vista da solução do conflito.

A falta de solução adequada para os conflitos coletivos, em sentido lato, é responsável, portanto, em grande parte, pelo problema crônico do número excessivo de processos em todas as instâncias, não podendo, por conseguinte, ser tratado como situação que diga respeito apenas ao Supremo Tribunal Federal ou aos tribunais superiores. Por outro lado, costuma-se enfatizar diante do problema, a necessidade de mais juízes. Não obstante a carência de julgadores ser realidade que demande solução, a comparação do número de processos com o de juízes não deve ser analisada apenas sob o prisma deste último. O aumento do número de juízes pode e deve ser acompanhado da diminuição do número de processos, mediante o aperfeiçoamento do sistema das ações coletivas, como pretende demonstrar o presente. Junte-se a isso que a confrontação numérica entre países não vem, por vezes, sendo feita com rigor científico recomendado pelo direito comparado, pois não tem sido acompanhada do estudo dos sistemas. (idem, 37/38)

(...)

2.3 As decisões contraditórias proferidas em processos individuais e as ações coletivas: o princípio da igualdade diante da lei e a (falta de) segurança jurídica

Com a multiplicação de ações individuais, que tramitam perante diversos órgãos judiciais, por vezes espalhados por todo território nacional, e diante da ausência, nos países da *civil law*, do sistema vinculativo de precedentes (*stare decisis*), os juízes chegam, com frequência, a conclusões e decisões variadas e até mesmo antagônicas. Não raramente essas decisões de variado teor acabam por transitar em julgado, diante da não interposição tempestiva de recurso cabível ou pelo não conhecimento deste em razão de outra causa de inadmissibilidade.

Por conseguinte, pessoas em situações fáticas absolutamente idênticas, sob o ponto de vista do direito material, recebem tratamento diferenciado diante da lei, decorrente tão somente da relação processual. O direito processual passa a ter, assim, caráter determinante e não apenas instrumental. E, sob o prisma do direito substancial, a desigualdade diante da lei torna-se fato rotineiro e não apenas esporádico, consubstanciando, portanto, ameaça ao princípio da isonomia.

A miscelânea de pronunciamentos, liminares e definitivos, diferenciados e antagônicos, do Poder Judiciário passa a ser fonte de descrédito para a própria função judicante, ensejando enorme insegurança jurídica, para a sociedade. Consequentemente, quando ocorre tal anomalia, a função jurisdicional deixa de cumprir sua missão de pacificar as relações sociais.

As ações coletivas podem, entretanto, cumprir um grande papel, no sentido de eliminarem as disfunções supramencionadas, na medida em que concentram a resolução das lides no processo coletivo, eliminando ou reduzindo drasticamente a possibilidade de soluções singulares e contraditórias". (idem, p. 39/40)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

Nesse passo, e ressaltando a necessidade de relativa superação de posturas individualistas, a lição de CINTRA, GRINOVER E DINAMARCO sobre as linhas evolutivas do Direito Processual<sup>13</sup>:

“A fase instrumentalista não terá desempenhado o relevante papel que se propõe para o aprimoramento do serviço de pacificação social, enquanto não tiver cumprido razoavelmente os propósitos expressos nas três ‘ondas renovatórias’ desenvolvidas em sede doutrinária. Se temos hoje uma vida societária de massa, com tendência a um direito de massa, é preciso ter também um processo de massa, com a proliferação dos meios de proteção a direitos supra-individuais e relativa superação das posturas individuais dominantes; se postulamos uma sociedade pluralista, marcada pelo ideal isonômico, é preciso ter também um *processo sem óbices econômicos* e sociais ao pleno acesso à justiça; se queremos um processo ágil e funcionalmente coerente com os seus escopos, é preciso também relativizar o valor das formas e saber utilizá-las na medida em que sejam indispensáveis à consecução do objetivo que justifica a instituição de cada uma delas”.  
[Grifos sublinhados acrescentados]

A luz lançada pelos ensinamentos acima expostos permite ao aplicador do Direito divisar com mais clareza a realidade fática e jurídica que se passa a descrever adiante.

Por primeiro, observando-se a existência de acordo em Ação Civil Pública, com efeitos nacionais e em termos que expressamente visaram a “encerrar a judicialização desse tema”, em que foram partes a Autarquia que mantém mais de 30 milhões de benefícios, o MPF e Sindicato Nacional de Aposentados e pensionistas, vê-se claramente a incongruência e inviabilidade jurídica de pretender-se que o mesmo Poder do Estado que homologou o referido acordo agora simplesmente desconsidere sua existência, como almeja a parte autora.

Vê-se com a mesma nitidez que o deferimento de tal pretensão consistiria também em um grave retrocesso à solução de demandas “em massa” por meio de iniciativas do Executivo no sentido de reconhecimento de direitos administrativamente e por meio do manejo de ações coletivas pelos legitimados.

Ademais, não se pode sacralizar o paradigma processual individualista, não consentâneo com a realidade da sociedade atual, nem tampouco as formas processuais. Ao contrário, é preciso, repetindo os autores acima citados, “relativizar o valor das formas e saber utilizá-las na medida em que sejam indispensáveis à consecução do objetivo que justifica a instituição de cada uma delas”.

Assim, não é possível interpretar as normas sobre *interesse de agir* e coisa julgada (inclusive do CDC) - as quais, em última análise, visam a obstar demandas desnecessárias e repetição de demandas - em sentido que permita e fomenta o ajuizamento de centenas de milhares ou milhões de ações individuais sobre o mesmo objeto da ação civil pública 0002320-59.2012.4.03.6183. O mesmo se diga sobre as normas que prevêm a possibilidade de conciliação para abreviar os litígios (que vem sendo amplamente incentivada pelo Poder Judiciário brasileiro) e

<sup>13</sup> Cintra, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 53.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

sobre o processo coletivo, vez que todas visam à diminuição do número de ações individuais.

Nesse diapasão, o INSS entende ser devida a extinção do feito, por falta de interesse de agir, na forma do artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil, tanto para as ações individuais ajuizadas anteriormente à sentença proferida na ACP em referência (superveniência da falta de interesse de agir), como com relação às que lhe foram posteriores. No mesmo passo, merece reconhecimento a ocorrência de coisa julgada. É o que, com base nas premissas ora já expostas, prossegue-se a demonstrar.

**DA FALTA DE INTERESSE DE AGIR: BENEFÍCIO JÁ REVISTO – ACORDO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA 0002320-59.2012.4.03.6183**

Na ACP 0002320-59.2012.4.03.6183, o INSS se comprometeu a revisar os benefícios elegíveis, com previsão de repercussão em cerca de 17.600.000 (dezessete milhões e seiscentos mil) benefícios, impacto no fluxo financeiro mensal da Previdência de aproximadamente R\$56.200.000,00 (cinquenta e seis milhões e duzentos mil reais) e diferenças devidas num total de mais de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais)<sup>14</sup>. A Autarquia vinculou-se também a pagar a todos os segurados, de forma escalonada, mediante cronograma de pagamento estabelecido naquela ação coletiva.

Observa-se que a revisão atingirá um contingente de pessoas maior que a população do Chile. Já a quantia a ser paga é maior que o orçamento de muitas entidades e órgãos federais em 2013, conforme o Anexo II da Lei Orçamentária Anual de 2013, Lei nº 12.798/2013, que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013”<sup>15</sup>, ou seja, o orçamento da União para 2013:

Ministério do Desenvolvimento Agrário	5.330.640.452
Ministério das Comunicações	5.315.495.060
<b>Câmara dos Deputados</b>	<b>4.974.026.365</b>
<b>Justiça Eleitoral</b>	<b>4.954.842.604</b>
Ministério do Meio ambiente	4.456.461.899
<b>Ministério Público da União</b>	<b>4.423.143.378</b>
Secretaria de Aviação Civil	4.241.170.727
Ministério da Cultura	3.559.122.433
<b>Senado Federal</b>	<b>3.539.312.203</b>
Ministério do Esporte	3.399.510.062
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	2.747.696.032
<b>Advocacia-Geral da União</b>	<b>2.470.897.093</b>
Presidência da República	2.022.644.552
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.795.306.398

<sup>14</sup> Por força do acordo na ACP, o sistema informatizado de benefícios revisou em 2013 o referido quantitativo de cerca de 17.600.000 benefícios, o que gerou diferenças a serem pagas em favor de 3.217.781 benefícios. Destes, remanescem 2.998.727 benefícios com atrasados a serem pagos administrativamente segundo o cronograma do acordo em referência.

<sup>15</sup> Disponível em [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br), seguindo os links Orçamento » Orçamentos Anuais » Orçamento Anual de 2013.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

Tribunal de Contas da União	1.445.324.253
Superior Tribunal de Justiça	1.023.485.635
Controladoria-Geral da União	700.662.981
Supremo Tribunal Federal	519.810.690
Justiça Militar da União	429.741.527
Secretaria de Direitos Humanos	366.621.488
Conselho Nacional de Justiça	232.565.685
Conselho Nacional do Ministério Público	77.248.668

Diante do impacto financeiro da pretensão deduzida na ACP referida, a Previdência solicitou ao Tesouro Nacional que expusesse em que termos seria possível suportar pagamentos em virtude de composição na mencionada ação, obtendo resposta no Ofício Conjunto nº 02/2012/SUPEF/STN/SOF. Destaca-se do referido ofício:

“5. Pela significativa magnitude dos valores envolvidos, a forma de quitação desse passivo deve considerar o ambiente econômico em curso e o expressivo impacto da medida em questão nas contas públicas federais.

6. Cabe destacar que o Brasil atingiu nos últimos anos um estágio de solidez macroeconômico importante – baseado em câmbio flutuante, regime de metas de inflação e responsabilidade fiscal – que tem permitido crescimento, redução da dívida líquida do setor público e diversas melhorias sociais.

7. O cumprimento das metas fiscais tem desempenhado papel fundamental para essa solidez, ao proporcionar credibilidade e estabilidade ao país, reforçado pelas determinações legais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

8. Nesse momento de instabilidade da economia internacional, o compromisso com o resultado primário se torna ainda mais relevante, pois – adicionalmente à determinação legal estabelecida na LDO – ele assegura a manutenção da confiança dos agentes na economia brasileira. Essa confiança é peça fundamental para que não sejam prejudicados os planos de investimento, de concessão de crédito e de consumo da população.

9. Desse modo, o expressivo impacto de despesas públicas adicionais inesperadas pode não somente afetar o equilíbrio macroeconômico do país, como comprometer a realização de programas sociais fundamentais, como aqueles associados às áreas de saúde, educação e assistência social”.

O ofício em tela trouxe ainda planilha com o escalonamento proposto, com menção a faixas de valores e de idade (que vieram a ser acatados na ACP). Somando-se os valores previstos para pagamento de 2013 a 2015, tem-se que cerca de 1/3 dos valores devidos (R\$ 1.802.700.000) serão pagos em apenas 3 anos. Por sua vez, de 2013 a 2018, foi previsto o pagamento de 3.744.100.000 reais, equivalente a 2/3 do valor total devido, o que significa que apenas aproximadamente 1/3 do valor total será pago a partir de 2019<sup>16</sup>. E isso segundo critérios que objetivamente priorizam o

<sup>16</sup> Note-se que a Previdência Social entregará esse 1/3 de valores devidos, de maneira integral e direta, aos segurados que a eles fazem jus. Diferentemente, caso não tivesse havido a conciliação administrativa e, posteriormente, a conciliação judicial na ACP em referência, apenas com despesas relacionadas ao ingresso de ações individuais (tais como honorários) os autores despenderiam pelo menos 1/3 de seus créditos, se obtivessem procedência em seus pleitos. Outrossim, não tivessem ocorrido as conciliações



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

pagamento referente aos beneficiários mais vulneráveis, critérios esses acatados pelas partes e Juiz competente na ACP em tela.

O ofício referido foi expressamente mencionado pelas partes na nota 1 da petição de acordo, as quais tiveram em vista, portanto, as reais condições orçamentárias da União e também a preocupação em evitar prejuízos à prestação pelo Estado brasileiro dos demais direitos sociais, dentre os quais a saúde, educação e assistência social.

O cronograma de pagamento objeto de transação na Ação Civil Pública referida busca atender ao maior número de revisões possível, sem prejudicar o equilíbrio fiscal, isto é, apresenta o limite máximo de despesas passível de ser absorvido pelo orçamento anual.

**Observa-se que o cronograma apresentado, dado o montante a ser pago, é razoável, tanto que o Ministério Público Federal e o Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical concordaram com o mesmo, tendo sido, ainda, homologado pelo juízo processante da Ação Civil Pública.**

Dessa maneira, procurou-se preservar o núcleo essencial do interesse: a revisão propriamente dita, que já fora processada, para todos os benefícios, em janeiro de 2013. Ou seja: todos os beneficiários da Previdência Social que façam jus à revisão tiveram seus benefícios recalculados na competência de janeiro de 2013, passando a receber a mensalidade revista já em fevereiro.

Esta é, portanto, a melhor maneira de atender a pretensão dos segurados, conferindo eficácia ao seu direito, uma vez que os benefícios já foram revisados em janeiro de 2013 e as diferenças serão pagas conforme a escala que privilegia a vulnerabilidade do beneficiário, tornando possível o pagamento responsável por um sistema financeiramente hígido.

Acrescente-se que em decorrência do acordo, haverá pagamento administrativo, evitando-se a espera pelo pagamento dos precatórios e requisições de pequeno valor.

**Não há, portanto, lesão ou ameaça de lesão a direito (art. 5º, inciso XXXV, Constituição) a sustentar a intervenção do Judiciário nos presentes autos**, uma vez que a pretensão da parte autora foi devidamente atendida pelo acordo empreendido nos autos da Ação Civil Pública nº 00023205920124036183, do modo que melhor traz eficácia ao direito pleiteado, tudo em consonância com o entendimento do Ministério Público Federal, nos limites de sua atuação e do próprio Poder Judiciário.

Nesse passo, observe-se que o acordo na ACP foi o meio considerado adequado pelas partes, Ministério Público Federal e o competente órgão do Poder Judiciário a garantir os direitos da totalidade de indivíduos com benefícios elegíveis à revisão. O cronograma de pagamentos estabelecido foi apenas a condição - ditada pela realidade dos orçamentos públicos - a ser respeitada para que o Estado pudesse efetivamente assegurar a concessão daqueles direitos a todos os indivíduos a que a ele fizessem jus. Lesão a direitos individuais poderia existir,

---

em comento, grande parte dos segurados, ou todos, não receberiam crédito algum, seja em razão de improcedência, seja por não terem buscado a prestação jurisdicional.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

portanto, e em grande escala se não tivesse havido o acordo na ACP em referência<sup>17</sup>.

**É dizer: A busca pela pretendida revisão e as diferenças devidas em ação individual não mais se justifica.**

O Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática, já afastou o atendimento ao indivíduo quando implique em prejuízo à coletividade, no caso das políticas públicas, a saber:

A Lei 8.437/92, em seu art. 4º, autoriza o deferimento do pedido de suspensão de execução de liminar para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Verifico estar devidamente configurada a lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem administrativa, porquanto a execução de decisões como a ora impugnada afeta o já abalado sistema público de saúde. Com efeito, a gestão da política nacional de saúde, que é feita de forma regionalizada, busca uma maior racionalização entre o custo e o benefício dos tratamentos que devem ser fornecidos gratuitamente, a fim de atingir o maior número possível de beneficiários.

Entendo que a norma do art. 196 da Constituição da República, que assegura o direito à saúde, refere-se, em princípio, à efetivação de políticas públicas que alcancem a população como um todo, assegurando-lhe acesso universal e igualitário, e não a situações individualizadas. A responsabilidade do Estado em fornecer os recursos necessários à reabilitação da saúde de seus cidadãos não pode vir a inviabilizar o sistema público de saúde. No presente caso, ao se conceder os efeitos da antecipação da tutela para determinar que o Estado forneça os medicamentos relacionados "(...) e outros medicamentos necessários para o tratamento (...)" (fl. 26) dos associados, está-se diminuindo a possibilidade de serem oferecidos serviços de saúde básicos ao restante da coletividade.

(Suspensão de Tutela Antecipada nº 91/AL, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJU nº 43, de 05/03/2007, negritou-se)

A mesma preocupação com as políticas públicas em prol do coletivo pode ser vista no seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

A imposição do fornecimento gratuito, aleatório e eventual de medicação não especificada ou sequer discriminada tem potencial suficiente para inviabilizar o aparelho de aquisição e distribuição de medicamentos à população carente e, por isso, o próprio sistema de saúde pública.

(STJ - Corte Especial, STA 59-AgRg, Min. Edson Vidigal, j. 25.10.04, DJU 28.2.05, negritou-se)

O Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região já reconheceu a inexistência de interesse de agir em razão do acordo em referência<sup>18</sup>. Observe-se que os fundamentos da corte no sentido da falta de interesse de agir são válidos tanto para ações civis públicas como para ações individuais:

**“Da aplicação do art. 29, inc. II, da Lei nº 8.213/1991:**

<sup>17</sup> V. nota anterior.

<sup>18</sup> Apelação/Reexame necessário nº 5007270762820114047000/PR, 5ª T., Relator Des. Federal Rogério Favreto, unânime, j. 5.12.2012. No mesmo sentido: Apelação/Reexame necessário nº 50012083320114047102/RS, j. 5.12.2012.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

Entendo que o processo deve ser extinto sem resolução do mérito em relação a este pedido em razão de ter sido objeto de acordo judicial, de âmbito nacional, celebrado nos autos da Ação Civil Pública nº 0002320-59.2012.4.03.6183/SP, em petição conjunta firmada pelo INSS, Ministério Público Federal e Sindicato Nacional dos Aposentados Pensionistas e Idosos da Força Sindical.

No referido acordo judicial, homologado pelo juízo competente em 05/09/2012, restou fixada a revisão de todos os benefícios de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensões deles decorrentes que foram calculados com base em todos os salários-de-contribuição integrantes do período básico de cálculo, ou seja, aqueles em que foi desconsiderada a redação do art. 29, inc. II, da Lei nº 8.213/1991. Foi acordado, também, o pagamento das parcelas não prescritas em cronograma fixado com base na idade dos segurados e valor dos atrasados.

Assim, em conclusão, firmado acordo de abrangência nacional com o mesmo objeto, não subsiste interesse processual à parte autora, razão pela qual deve ser reconhecida a carência de ação e, conseqüentemente, extinto o feito sem resolução do mérito, nos termos do art. 267, inc. VI, do Código de Processo Civil, em relação a este pedido.”

Por fim, quanto à falta de interesse de agir, ressalta-se que o princípio enunciado no inciso XXXV do art. 5º da Constituição não pode ser interpretado isolada e absolutamente, como se atribuísse aos indivíduos direito absoluto de ajuizarem demandas judiciais. O intérprete há necessariamente que considerar os demais princípios e regras do nosso sistema jurídico (inclusive as que disciplinam as *condições da ação* – dentre as quais o *interesse de agir* - e a *coisa julgada*), bem como a realidade das relações sociais na sociedade contemporânea, na qual se materializa o fenômeno das demandas judiciais “em massa”.

### **O ACORDO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA FAZ COISA JULGADA ERGA OMNES**

O acordo celebrado nos autos da ACP 0002320-59.2012.4.03.6183 transitou em julgado em 05/09/2012, conforme expressamente consignou a sentença que o homologou.

A lei aceita e confere eficácia aos acordos em ACP. Nesse sentido, algumas lições extraídas da obra Ação Civil Pública, de Rodolfo de Camargo MANCUSO (9. ed. São Paulo: RT, 2004) merecem ser consideradas:

Na verdade, o *espaço transacional* que pode sobejar não inclui a parte substantiva da obrigação cominada ou a que se obrigou o responsável pela lesão ao interesse metaindividual (v.g., a recuperação da área degradada, com o replantio das espécies nativas não é transacionável); já os aspectos *formais*, a saber, o tempo, o modo de cumprir o preceito possam sê-lo, lembrando que toda a execução é de ser feita pelo “modo menos gravoso para o devedor” (art. 620 do CPC, c/c art. 19 da lei n. 7.347/85). (pág. 331)

Essas técnicas sinalizam para o ideal da composição dos conflitos com justiça, na perspectiva de uma jurisdição integral, mostrando Cândido Rangel Dinamarco que o processo civil moderno busca “*soluções alternativas para os conflitos inter ou supraindividuais, reputadas como legítimos caminhos para a pacificação social sem todo o custo social e os desgastes econômicos e psicológicos que são inerentes ao processo. Integra a onda renovatória em curso, na qual se propugnam soluções negociadas e*



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

*coexistenciais, o prestígio à autocomposição mediante a conciliação que evite o processo ou ponha fim a ele." (p.338)*

A transação, mesmo com pagamentos parcelados, ainda é uma maneira muito mais efetiva do que aguardar o trâmite processual convencional, seja coletivo ou individual. Com isso se confere a máxima eficácia ao direito.

Todavia, não se pode negligenciar o fato de que, por um lado, o aforisma popular alerta que "é melhor um mau acordo do que uma boa demanda" (com isso gizando os inconvenientes das pendências judiciais quando possam ser evitadas ou abreviadas); de outro lado, haverá casos em que a não celebração do acordo laboraria contra a tutela do interesse metaindividual objetivado (pág. 318/319)

Assim, de acordo com todo o que já foi exposto, que **não haveria sentido em transacionar em uma ACP se os substituídos não fossem vinculados.**

Nas ACP em defesa de direitos individuais homogêneos que não sejam direitos dos consumidores, a coisa julgada opera *erga omnes* mesmo em caso de improcedência, ou mesmo que os pedidos não sejam julgados integralmente procedentes. **O mesmo vale para a sentença que homologa transação sobre o pedido inicial, na qual as partes ajustem a melhor forma de implementação do direito, uma vez que a ação é extinta com julgamento do mérito, nos termos do artigo 269, III, CPC.** No presente caso, aplica-se o artigo 16 da Lei n. 7.345/85, com redação dada pela Lei nº 9.494, de 1997:

Art. 16. 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. (Redação dada pela Lei nº 9.494, de 10.9.1997)

Essa conclusão não encontra óbice na sistemática do Código de Defesa do Consumidor. Muito pelo contrário, como se passa a demonstrar.

### **CDC E DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS**

**O Código de Defesa do Consumidor não se aplica aos direitos previdenciários<sup>19</sup>.**

Por isso, as disposições daquela lei<sup>20</sup>, inclusive a que limita o efeito *erga omnes* das sentenças em ações coletivas aos casos de procedência<sup>21</sup>, previsto no artigo 103, III<sup>22</sup>, do CDC, NÃO se aplicam ao caso dos autos.

<sup>19</sup> A respeito do assunto, o Superior Tribunal de Justiça já assentou entendimento no sentido de não existir relação de consumo entre a autarquia previdenciária e os segurados do RGPS - Regime Geral de Previdência Social: "as relações jurídicas existentes entre a autarquia previdenciária e os segurados do regime de Previdência Social não caracterizam relações de consumo, sendo inaplicável, in casu, o disposto no art. 81, III, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor" (AgReg no Resp 610683; Relator: Ministro Felix Fischer; 5ª Turma; DJ: 08.11.2004, p. 279). No mesmo sentido: RESP 502744, DJ, 25/04/2005; REsp 404562/SC e Resp 506457/PR, publicados e 03/11/2003.

<sup>20</sup> Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - *erga omnes*, 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, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

Ademais, o art. 21 da Lei da Ação Civil Pública (7.347/85) diz que o Título III do CDC aplica-se “*no que for cabível*”<sup>23</sup>. Uma vez que o art. 16 da LACP é de 1997 e dispõe sobre a coisa julgada de modo diverso do art. 103 do CDC (com redação de 1990), entende-se que nesta parte não pode o CDC ser aplicado nas ACPs que não versem sobre direitos do consumidor. Nesta parte não é cabível, pois conflita com a disposição específica e **mais recente** da LACP.

Sublinhe-se ser vedado ao intérprete desprezar, como se escrita não estivesse, a ressalva constante do citado art. 21 da Lei 7.347/85 no sentido de que as disposições processuais do CDC aplicam-se às ACPs sobre direitos de natureza não consumerista apenas “no que for cabível”. O Legislador, com essa exceção, já anteviu a hipótese de que o instrumental processual previsto no CDC para a aplicação do direito material previsto no referido código pudesse não ser adequado à solução judicial, em ACPs, acerca de direitos materiais de outra natureza.

Nas ações civis públicas relativas a direitos previdenciários, está-se, sem dúvida, diante de sistema jurídico de direito material em que a aplicação do instrumental do CDC revela-se no mínimo questionável. A essa conclusão já se pode aportar, em tese, porque o âmbito de aplicação do Código de Defesa do Consumidor são relações privadas, de Direito Privado enquanto as ACPs relativas a direitos previdenciários versam sobre relações de direito público, nas quais impera o *princípio da supremacia*

---

III - erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

§ 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.”

A referência que o CDC faz a “vítimas” é significativo, pois ressalta a destinação de suas disposições processuais ao sistema de direito material por ele disciplinado, no qual refere-se a “vítimas” ao dispor sobre a responsabilidade do fornecedor “por fato do produto e do serviço”, nos seus arts. 12 a 17 (“Art. 17. Para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento”).

<sup>21</sup> Segundo MENDES, no Projeto da nova lei da Ação Civil Pública consta expressamente a extensão dos efeitos da sentença em caso de improcedência: “Por fim, houve louvável alteração no regime da coisa julgada pertinente aos direitos individuais homogêneos, para se estabelecer a imutabilidade no julgamento de improcedência em matéria de direito. Determina, assim, o Projeto de nova Lei da Ação Civil Pública que não serão admitidas novas demandas individuais relacionadas com interesses ou direitos individuais homogêneos, quando em ação coletiva houver julgamento de improcedência em matéria exclusivamente de direito, sendo extintos os processos anteriormente ajuizados.” (Ob. cit. p. 270)

<sup>22</sup> MENDES ao analisar os efeitos do julgamento nas ações coletivas. Afirma que a extensão da coisa julgada apenas no caso de procedência do pedido, prevista no art. 103, III, do CDC, afronta a isonomia: “Quanto aos interesses ou direitos individuais homogêneos, (...) o julgamento contrário à parte que efetuou a defesa coletiva não produzirá efeitos *erga omnes*, o que merece ser criticado, pois viola o princípio da isonomia. Ao estabelecer, de modo limitado, como legitimados, apenas os órgãos públicos e as associações, a representatividade adequada foi presumida. Por conseguinte torna-se desproporcional e despropositada a diferenciação dos efeitos *secundum eventum litis*, pois não leva em consideração, tal qual nos incisos I e II do art. 103, motivo significativo, como a falta ou insuficiência de provas, para afastar a extensão. O processo coletivo torna-se, assim, instrumento unilateral, na medida em que só encontrará utilidade em benefício de uma das partes. (Ob. cit., p. 264)

<sup>23</sup> “Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, **no que for cabível**, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.” [Grifou-se]



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

*do interesse público sobre o privado*, que não se amolda à lógica ínsita ao Código de Defesa do Consumidor, que é a disciplina de relações entre sujeitos de direitos privados.

Ademais, a própria razão de existência, que estabeleceu o espírito e a finalidade da Lei 8.078/90, foi a instituição de um sistema de proteção ao consumidor nas relações comerciais. Por isso que o CDC prevê privilégios processuais ao consumidor na relação com os fornecedores, tais como a inversão do ônus da prova (art. 6º, VIII) e as disposições do art. 103, cujo cunho individualista quanto à possibilidade de ações individuais nos casos de improcedência das ações coletivas previstos nos parágrafos 1º e 2º podem fazer sentido apenas em litígios referentes a interesses privados.

Assim, se for possível supor<sup>24</sup>, nas relações comerciais, que uma empresa, pessoa jurídica de Direito Privado, realize transação com o Ministério Público ou associação, em sede de ACP, ou seja condenada (em sentença de procedência), e ainda assim continue a ser ré de milhares de ações individuais sobre o mesmo objeto, com risco a seu patrimônio e mesmo risco a que continue a existir (riscos a serem suportados por particulares), essa lógica não é admissível no Direito Público, uma vez que, nesta seara, longe de se poder absolutizar o direito individual a ponto de ele poder causar sério prejuízo ou mesmo arruinar o patrimônio e o interesse público, é este que deve prevalecer.

Essa conclusão, verdadeira em tese, impõe-se ainda com mais clareza em situações de fato como a versada nos presentes autos, em que o interesse individual já está assegurado e os próprios transatores, na ACP, concordaram com o cronograma de pagamentos e afirmaram que os termos do acordo **“certamente constituem uma solução viável para a questão, tanto do ponto de vista jurídico quanto sob o aspecto financeiro, encerrando, assim a judicialização desse tema”**.

Assim, o princípio da supremacia do interesse público e a indisponibilidade dos bens públicos, por si só, vedam seja acolhida a pretensão de recebimento antecipado dos valores oriundos da revisão administrativa procedida em razão da ACP em comento e, por outro lado, impõem seja considerada incompatível para a disciplina das relações

---

<sup>24</sup> Mesmo nas relações a que se destina o CDC, contudo, essa suposição é no mínimo problemática. Suponha-se que, ré em uma ACP movida pelo Ministério Público é associação nacional de consumidores, uma indústria de automóveis proponha-se a reparar a pintura de determinado veículo por ela produzido, para todas as pessoas que adquiriram tal veículo. A empresa propõe que os reparos sigam um determinado cronograma, sem o que não conseguiria, por impossibilidade financeira, realizá-los. Nessa hipótese, o acordo ou a sentença de procedência proferidos não poderiam exceder as capacidades financeiras da empresa, sob pena de esta falir e haver, então, geral negativa do direito aos reparos pretendidos pelos indivíduos, além do desemprego dos trabalhadores da indústria falida. Note-se, aliás, que, nessa hipótese, se não houvesse acordo, eventual sentença de procedência determinaria os reparos, porém não poderia desprezar as reais condições econômicas da empresa e deveria fixar um cronograma e ordem para a realização dos consertos. Assim decidindo, continuaria sendo sentença de procedência e, por ser a forma possível de beneficiar a toda a coletividade de indivíduos interessados, vincularia os particulares, nos termos do art. 103, III, do CDC, com efeito *erga omnes* a impedir o ajuizamento de ações individuais com o mesmo objeto. Ações individuais poderiam ser movidas apenas pelas eventuais “vítimas” *do fato do produto ou serviço*, mas não para renovar a pretensão já decidida na ACP – por exemplo, se o consumidor, em virtude do defeito na pintura original, tivesse tido algum prejuízo financeiro, poderia pedir indenização por esse prejuízo em demanda individual; não poderia, contudo, *porque não teria interesse de agir* e estaria vinculado pela *coisa julgada* na ação coletiva, renovar a pretensão de ter a pintura reparada (dentro ou fora do cronograma estabelecido na ACP).



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

jurídicas sob influxo da ACP referida a aplicação das disposições processuais do Código de Defesa do Consumidor.

Para corroborar o exposto, é importante colacionar o veto ao artigo 89 do Código de Defesa do Consumidor, veiculado na Mensagem 664/90, pela Presidência da República: o artigo referia que "*as normas deste título [Título III, do qual aqui tratamos], aplicam-se, no que for cabível, a outros direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, tratados coletivamente*". Diz a mensagem de veto:

A extensão das normas específicas destinadas à proteção dos direitos do consumidor a outras situações **excede dos objetivos propostos no Código**, alcançando outras relações jurídicas não identificadas precisamente e que reclamam regulamentação própria e adequada. Nos termos do art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, deve o legislador limitar-se a elaborar o *Código de Defesa do Consumidor*. (LENZA, Pedro. *Teoria Geral da Ação Civil Pública*. 2ª ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005, pág. 237).

### SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA E O CDC

A sentença que julgou o mérito e homologou o acordo entre as partes, fê-lo expressamente com base no art. 269, II, do CPC (reconhecimento da procedência do pedido pelo réu). Tratou-se, portanto, de sentença que julgou o mérito no sentido da procedência do pedido, o que atrai a incidência tanto do art. 16 da Lei da ACP, e, na hipótese de entender-se aplicável o CDC, do disposto em seu art. 103, III, de forma a exigir a conclusão de que a sentença de procedência, faz coisa julgada erga omnes, inclusive quanto a ações individuais.

Cumprido ressaltar que a sentença proferida na ACP em tela apenas beneficiou os indivíduos, não os prejudicando. Isso porque o Poder Executivo só poderia conceder a revisão de ofício buscada na ACP, bem como pagar os atrasados, na forma em que foi acordado. Sem que observada a ordem de pagamentos estabelecida na ACP, não seria factível a concessão dos direitos a todos os indivíduos a ele elegíveis. Concessão administrativa, aliás, sem sequer necessitar-se utilizar a via judicial, poupando aos segurados dos ônus decorrentes da contratação de advogados e da eventualidade de dificuldade prática de acesso à Justiça em muitas regiões, o que poderia significar o exercício parcial ou, na maioria dos casos, o não exercício do direito. Esse quadro, sim, poderia consistir em prejuízo a direitos individuais, e não o que nasceu do acordo na ACP em referência.

Frise-se que, se não tivesse havido o acordo, eventual sentença de procedência (com base no art. 269, I, do CPC) não poderia condenar a Previdência a pagar os atrasados em prazo que prejudicaria o orçamento público e direitos sociais. Assim, a sentença de procedência deveria determinar as revisões, o pagamento de atrasados e cronograma<sup>25</sup> para que fossem cumpridas as obrigações estabelecidas. Este cronograma, longe de ferir direitos individuais, seria a condição para que todos os indivíduos pudessem ser beneficiados pela sentença, que, assim, não perderia sua

<sup>25</sup> Para a determinação de tal cronograma, a sentença haveria de embasar-se nas provas produzidas. A prova das possibilidades orçamentárias consistiria no Ofício Conjunto nº 02/2012/SUPEF/STN/SOF, que afirmava serem possíveis os pagamentos na forma do cronograma nele exposto. Eventual sentença de procedência, na ACP em tela, portanto, deveria dispor no sentido do mesmo cronograma estabelecido no acordo em comento.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

natureza de sentença de procedência, atraindo a aplicação do art. 103, III, do Código de Defesa do Consumidor.

### SENTENÇA HOMOLOGATÓRIA E O CDC

O art. 103 do CDC faz referência apenas a efeitos das sentenças de procedência e improcedência. Considerando que o CPC prevê a transação como um motivo de extinção com julgamento do mérito (art. 269, III) e considerando que a transação para conceder o bem jurídico pretendido pelo autor da demanda assemelha-se à típica sentença de procedência, pode-se entender que o CDC atribuiu à sentença que homologa a transação a qualificação jurídica de sentença de procedência, em coerência com o disposto no art. 269, III, do Código de Processo Civil. Nesse caso, a sentença homologatória de acordo em ACP sobre direitos individuais homogêneos possui efeitos *erga omnes*, inclusive com relação às ações individuais, nos termos do art. 103, III, do Código de Defesa do Consumidor.

Se, diversamente, considerar-se a sentença homologatória como não sendo de procedência ou improcedência, o texto da Lei 8.078/90 permite entender que a hipótese da transação em ACP não é por ele disciplinada. Então, ainda que se entendesse aplicável a sistemática do CDC para a disciplina das ACPs em geral, esta sistemática teria que ser considerada não aplicável nos casos em que haja transação, vez que essa hipótese não se encontraria expressamente disciplinada na referida lei.

Tal omissão exige que o intérprete busque no ordenamento jurídico a resposta mais coerente à justa composição da lide. Essa busca não pode desconsiderar a existência do art. 16 da Lei da ACP, a importância da transação como forma de autocomposição de litígios, os próprios termos do acordo realizado, a qualidade de suas partes e sua homologação pelo Juiz competente (cuja decisão não pode ser revogada por outros Juízes, fora dos meios recursais cabíveis naquela ACP e, portanto, do devido processo legal). Igualmente não pode desconsiderar as possibilidades orçamentárias provadas e reconhecidas pelos próprios transatores, o princípio da supremacia do interesse público e indisponibilidade dos bens públicos, assim como a boa-fé do Executivo tanto na ACP como, anteriormente, ao empenhar-se sobremaneira em proceder à revisão do Decreto 3048 para evitar demandas judiciais, em conformidade com o *Pacto Judiciário*.

A solução mais coerente para eliminar a lacuna na lei em comento seria entender-se que ela é preenchida pela disposição geral constante do art. 16 da Lei da ACP, vale dizer: fora da hipótese de improcedência por falta de provas, portanto também nas hipóteses de procedência e homologação de acordos, a sentença faz coisa julgada *erga omnes*.

Em conclusão: Entendendo-se que o CDC não se aplica com relação a direitos previdenciários, ou que se aplica, a conclusão jurídica que se impõe, diante da sentença proferida na ACP 0002320-59.2012.4.03.6183, é que ela faz coisa julgada com relação a todos, inclusive os demandantes individuais.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

**DA RAZOABILIDADE DO CRONOGRAMA PARA PAGAMENTO  
DAS PARCELAS ATRASADAS PREVISTO NA  
ACP 0002320-59.2012.4.03.6183. PRINCÍPIO DA ISONOMIA.**

Conforme já explicitado, o acordo na Ação Civil Pública em referência prevê a revisão do artigo 29, II, da Lei nº 8.213, de 1991 para todos os benefícios previdenciários nos quais é cabível a referida revisão.

Assim, não se dispôs, em qualquer momento, sobre o direito material dos beneficiários da revisão, tendo sido negociados entre INSS e Ministério Público apenas os aspectos formais da revisão, tal como o prazo de pagamento.

Verifica-se, pois, que o acordo entabulado está de acordo com a doutrina de Rodolfo de Camargo Mancuso, conforme segue:

É dizer, a “transação” possível é aquela que possa ser feita ao pressuposto de que o interesse metaindividual venha resguardado em sua parte nuclear e substancial, ou seja: que o resultado prático alcançado com o ajustamento de conduta coincida ou fique o mais próximo possível daquele que seria obtido com a execução forçada do julgado. De outra parte, a transação na ação civil pública não abrirá um leque demasiado amplo de alternativas, já pela natureza mesma do interesse objetivado: por exemplo, poderá o autor concordar com um prazo mais elástico para que o réu adote as providências cabíveis; poderá aceder em que a obrigação seja cumprida de outro modo, que não o indicado na petição inicial, desde que a solução alvitrada pelo réu se configure idônea (MANCUSO, op. cit., pág 331/332, grifos nossos)

O cronograma de pagamentos estabelecido na ACP em tela, além de dar preferência aos mais idosos, também procurou atender primeiro aos segurados que estão com benefícios ativos, ou seja, não puderam retornar ao mercado de trabalho para prover o próprio sustento. Já os segurados com benefício cessado ou suspenso, tendo em vista o fato de que estão capazes para o trabalho e para prover o próprio sustento, receberão os atrasados posteriormente.

Importante lembrar que o acordo em comento, como expressamente afirmado pelos transatores, foi realizado “para pôr fim à ACP 0002320-59.2012.4.03.6183/SP, conferir segurança e estabilidade jurídicas e evitar o surgimento e/ou prolongamento de milhares de ações judiciais, bem como em reverência ao princípio da isonomia”. As partes também declararam que “O cronograma é resultado da interlocução junto ao Tesouro Nacional e será executado na forma prevista no Ofício Conjunto nº 2/2012/SUPEF/STN/SOF”. Outrossim, afirmou literalmente o acordo: “O cronograma prioriza o pagamento para benefícios ativos e beneficiários idosos, não sendo admitida a antecipação, exceto para aqueles titulares de benefício que estejam acometidos de neoplasia maligna, doença terminal, ou portadores do vírus HIV, ou, ainda, cujos parentes das categorias descritas nos incisos I a III do art. 16 da Lei nº 8.213/91, se encontrem em uma destas situações”.

Ressalte-se que as disposições do acordo, além de expressamente mencionarem “reverência ao princípio da isonomia”, de fato criam normatização impessoal e segundo critérios razoáveis e que foram assim considerados pelos transatores.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

Entendimento no sentido de possibilitar-se a antecipação dos pagamentos em ações individuais consistiria, portanto, com a devida vênia, em afronta ao princípio da isonomia, como previsto no art. 5º, caput, da Constituição.

Nesse sentido, a sentença proferida nos autos de nº 0000683-04.2013.4.03.6324, que tramitaram perante o Juizado Especial Federal de São José do Rio Preto/SP, com trânsito em julgado certificado em 27 de junho de 2013:

“Quando o julgador é chamado para decidir casos individuais questionando a aplicação da ACP, corre-se o risco de se ingressar em uma esfera de decisão política. De fato, uma ação individual não seria suficiente para inviabilizar o acordo coletivo, mas, caso tais ações individuais sejam replicadas em várias, o Tesouro Nacional pode carecer de recursos para adimplir com seus compromissos.

A atuação no caso concreto implicará, portanto, no desvirtuamento da função jurisdicional, já que o julgador deixará de atuar em um aspecto estritamente jurídico (aplicabilidade de normas), para se imiscuir em questão ligada ao orçamento, podendo alterar políticas públicas predefinidas.(...)

Caso a demanda individual seja julgada procedente, estar-se-á concedendo um benefício de maneira antecipada a um sujeito que não se enquadra nos critérios do acordo descrito na ACP.

Ponderando-se o direito individual de ação com o princípio da isonomia, entendo que este deve prevalecer, pois evitará que se afete um número indefinido de situações protegidas em uma ação transitada em julgado. Além disso, evita-se subverter a ordem de pagamento dos atrasados com base em critérios, para ingressar em uma casuística, que implicará em critérios díspares de acordo com o julgador que decidir o tema.

A demora para recebimento dos atrasados faz parte do jogo democrático de escolhas que a Administração Pública pode fazer. Não há irregularidades na fixação dos critérios, tampouco haverá prejuízos à parte autora, já que receberá integralmente seus valores atrasados.

Por tais motivos, entendo que não há interesse da parte autora em continuar com a presente demanda, logo, acolho a preliminar de carência de ação.”

No mesmo diapasão, a sentença proferida pelo Juizado Especial Federal de Mogi das Cruzes/SP, nos autos de nº 0002625-19.2013.4.03.6309, com trânsito em julgado certificado em 06/08/2013:

“Cumpram-se ainda ressaltar que mesmo que o pedido da requerente seja exclusivamente a antecipação do pagamento, eventual acolhimento da pretensão deduzida na petição inicial implicaria não só na **afronta à autoridade da sentença homologatória do acordo** (a qual tem eficácia *erga omnes* - CDC, art. 81, III, c.c. art. 103, III), bem como na **desestruturação tumultuária da ordem dos pagamentos negociada multilateralmente em Juízo**.

Assim, a tutela judicial almejada pela parte autora não pode ser individual, mas coletiva, ou seja, uniforme para todos os demais segurados da Previdência Social que se encontram em situação similar, eis que a procedência desta demanda implicaria no desrespeito ao princípio da isonomia e, portanto, grave prejuízo àqueles que, embora em difícil posição financeira, houveram por bem não desrespeitar a ordem estabelecida no acordo firmado.

Logo, a interligação funcional e a natureza unitária das situações jurídicas dos diversos segurados que fazem jus à revisão desaconselham o tratamento “atomizado” do problema; ou todos os segurados em estado de pobreza têm a sua



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

ordem de recebimento globalmente revista, ou todos eles continuam submetendo-se ao cronograma supramencionado.

Na verdade, a pretensão de direito material afirmada pela parte autora não é propriamente individual, mas “pseudointividual”, que é modalidade de interesse coletivo, só recentemente estudada pela dogmática processual (Sobre o tema: WATANABE, Kazuo. Relação entre demanda coletiva e demandas individuais. Revista de Processo 139, p. 29-35).”

**DEMANDAS NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.**  
**VALORIZAÇÃO DA TRANSAÇÃO E DA INFORMALIDADE.**

As sentenças supracitadas, além da grande riqueza de seu conteúdo, chamam a atenção para o seguinte fato: foram proferidas em Juizados Especiais Federais. Nestas cortes vem sendo proposta a maioria das ações como a presente. No processamento dessas ações, portanto, a teor do disposto no art. 1º da Lei 10.259/2001, deverão ser observados os critérios previstos no art. 2º da Lei 9.099/95: “Art. 2º O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.”

Os Juizados não poderiam deixar de seguir os referidos critérios e admitir a possibilidade de trâmite de ações como a presente<sup>26</sup>. Isso porque a informalidade não pode sacralizar formas de procedimento inadequadas à aplicação de direitos sociais em demandas de massa e estabelecidas tanto antes da existência do processo coletivo (incompatível, por exemplo, com a interpretação literal do art. 472 do CPC), como da conciliação em larga escala (esta inaugurada com os próprios JEFs). Por sua vez, a busca da conciliação e da transação não pode desprezar o já mencionado processo que culminou na alteração do Decreto 3.048 pelo Decreto 6.939 e o acordo realizado na ACP 0002320-59.2012.4.03.6183.

<sup>26</sup> Nesse diapasão, a sentença proferida em 09/09/2013, nos autos virtuais 50140498620134047200, em trâmite no JEF Previdenciário de Florianópolis/SC:

“Ocorre que, por se tratar de demanda que atinge um número significativo de pessoas, o pagamento administrativo de todos os benefícios muitas vezes se mostra inviável - como aconteceu no caso em análise -, razão pela qual, tendo sido submetido ao Poder Judiciário por meio de ação coletiva, o cronograma fixado deve ser respeitado.

Isto porque a finalidade da ação coletiva é justamente conferir uma solução uniforme e conjunta a todos os beneficiários em potencial do direito pleiteado. Caso contrário, estar-se-ia prejudicando o interesse coletivo e privilegiando apenas os segurados que, por possuírem mais instrução, levassem sua insatisfação ao Poder Judiciário em demandas individuais.

Ressalto, ainda, que os princípios que regem os Juizados Especiais, preconizados na Lei n. 9.099/95, autorizam o magistrado a decidir da forma que se revele mais justa à situação concreta. Desta forma, ponderando os interesses individuais e coletivos que permeiam a questão, considero como mais adequada a solução coletiva e universal conferida nos autos da ação civil pública já referida, não fazendo jus a parte autora, portanto, ao recebimento antecipado dos valores atrasados, devendo respeitar o cronograma firmado no acordo homologado judicialmente.

O mesmo ocorre em relação à prescrição, que foi objeto expresso do acordo, no qual constou que seriam pagas as diferenças devidas nos últimos cinco anos que antecederam a citação da autarquia previdenciária na referida Ação Civil Pública, fato ocorrido em 17/04/2012. Assim, também quanto a este ponto (termo inicial da prescrição) há que se observar o acordado judicialmente.”



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

A própria existência dos Juizados é um fato muito importante no contexto em que envoltas as demandas como esta, com repercussões relevantes em muitos sentidos.

Por exemplo: Como já exposto aqui, há omissão no texto do CDC sobre os efeitos da transação nas ACPs. Tal omissão também é presente na Lei das ACPs. Explica-se: A Lei 8.078 é de 1990; a Lei 7.347, de 1985. A prática e a cultura processual brasileira no sentido de incentivar a conciliação em larga escala para reduzir e abreviar as demandas judiciais, contudo, é bem mais recente. Pode-se afirmar que tal praxe e cultura passaram a efetivamente existir, na Justiça Federal, após a Lei 10.259/2001.

Também se pode afirmar que a mencionada alteração do Decreto 3.048 pelo Decreto 6.939, bem como o próprio acordo na ACP em referência foram realizados com o objetivo de evitar assoberbar os Juizados Especiais Federais com o processamento de milhões de ações individuais. Estas, aliás, poderiam referir-se a número de benefícios superior ao de 17.600.000 elegíveis à revisão em comento, bem como repetir-se.

Admitir a tese da parte autora iria de encontro àquele objetivo. Nessa hipótese, os JEFs e sua estrutura serão prejudicados, vez que seus setores, especialmente as contadorias judiciais, terão grande incremento (desnecessário) de volume de serviço. Haverá grandes entraves ao controle da ocorrência de duplicidade de pagamentos, administrativa e judicialmente, porque o INSS/APSDJ e sua Procuradoria, diante do volume de ações, terão dificuldade em informar em Juízo os pagamentos administrativos já realizados (nos casos em que este for anterior ao pagamento judicial pretendido), bem como terão dificuldade em que seja comandado no sistema de benefícios ordem de não pagamento (nos casos em que o pagamento judicial anteceder ao pagamento administrativo programado). Com isso, já se pode prever que haverá muitos casos de pagamento em duplicidade: a) que levarão a muitas manifestações processuais para evitá-los, demandando petições, cálculos, decisões judiciais, requisição de informações ao INSS, recursos etc; b) ou que serão consumados com o pagamento em duplicidade, restando laborioso procedimento de cobrança administrativa, cada qual devendo gerar ao menos mais uma ação judicial que o discuta.

### **DIREITOS SOCIAIS, EQUILÍBRIO ATUARIAL DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO E NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS**

Os direitos sociais à Previdência e à Assistência social têm expressa matriz constitucional, dentre outras disposições, no art. 6º, 201 e 203 da Constituição da República<sup>27</sup>. Sobre sua importância para a sociedade brasileira<sup>28</sup>, basta mencionar que, em junho de 2013, o INSS mantinha 30.462.469 (trinta milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e sessenta e nove) benefícios. Destes, 3.860.313 (três milhões,

<sup>27</sup> Os direitos sociais, dentre os quais, os direitos previdenciários, consistem em prestações positivas do Estado "que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressuposto do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com exercício efetivo da liberdade" (Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, p. 290.)

<sup>28</sup> Sobre a importância da previdência social no Século XX, confira-se HOBSBAWN, Eric J. *Era dos Extremos: O Breve Século XX*. São Paulo: CIA das Letras, 2000, p. 977-700.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

oitocentos e sessenta mil, trezentos e treze) eram benefícios de prestação continuada assistenciais (LOAS).<sup>29</sup>

Demandas como a presente, se acatadas pelo Poder Judiciário, prejudicarão o orçamento necessário à manutenção daquele quantitativo de benefícios e à sua ampliação. A Previdência social e o direito social à previdência, portanto, serão prejudicados. Estes serão prejudicados também porque as Agências e Equipes de Atendimento a Demandas judiciais terão grande incremento em seu volume de trabalho, o que certamente dificultará o cumprimento de outras decisões judiciais. Em consequência, haverá prejuízo ao atendimento da população pela Autarquia, que precisará retirar servidores do atendimento ao público para atenderem às demandas judiciais (o que, em um círculo vicioso, será fator de incremento destas). Será de grande monta, também, o prejuízo à atuação administrativa do INSS se admitido o processamento de feitos como este.

Também serão prejudicados programas sociais das áreas de saúde, educação e assistência social. Claro, portanto, o prejuízo à prestação de direitos sociais pelo Estado brasileiro.

Assim, o não respeito à ordem de pagamentos acordada na ACP em referência implicaria desprezar a necessidade de respeito aos orçamentos, afrontando diretamente diversas disposições constitucionais, dentre as quais as que conferem estatuto constitucional às finanças e orçamentos públicos, tais como o art. 24, II e arts. 163 a 169 da Constituição.

A procedência de ações individuais para antecipação do cronograma estabelecido na ACP, devido ao efeito de baqué no orçamento previdenciário que causaria em curtíssimo prazo, implicaria também violação ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema e afronta direta ao art. 201, caput, da Constituição<sup>30</sup>.

Diante de todo o exposto, não há como concluir de outro modo, senão pela pertinência e razoabilidade do cronograma estabelecido por transação judicial entre INSS e Ministério Público na ACP 0002320-59.2012.4.03.6183, tendo em vista o enorme impacto financeiro das revisões no orçamento da Previdência Social.

<sup>29</sup> Fonte: Coordenadoria-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica. *INSS em Números*: Boletim Estatístico Gerencial. Ano V, junho de 2013.

<sup>30</sup> "Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial". No sentido da necessidade de buscar-se preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, decidiu o C. STF ao pacificar a temática das revisionais sobre elevação de cotas de pensão nos Recursos Extraordinários n. 416827/SC e RE 415454/SC (DJU, n. 33, p. 18-19, DE 15/02/2007), conforme o seguinte trecho da ementa do julgamento: "13. Considerada a atuação da autarquia recorrente, aplica-se também o princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial (CF, art. 201, caput), o qual se demonstra em consonância com os princípios norteadores da Administração Pública (CF, art. 37)."



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

## DA PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO ACORDO E SEUS REFLEXOS JURÍDICOS

Muito relevante levar-se em consideração o fato de que o Ministério Público Federal apresentou, em conjunto com os demais litigantes, a proposta de acordo que a parte autora busca seja desconsiderada nesta demanda.

A Constituição da República<sup>31</sup> e a Lei Complementar 75/93<sup>32</sup> consideram o Ministério Público instituição essencial à administração da Justiça e lhe atribuem a clássica função de *custos legis*, fiscal do cumprimento da lei. Compete ao Ministério Público Federal, dentre outras atribuições, “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF, art. 127, caput); zelar pela “legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União” (LC, art. 5º, I, h); zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos às finanças públicas, defender o patrimônio nacional, público e social (LC, art. 5º, II, b e III, a e b). Igualmente claras várias disposições no sentido de que compete ao

<sup>31</sup> “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

<sup>32</sup> Destacam-se: “Art. 1º O Ministério Público da União, organizado por esta lei Complementar, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis.

Art. 2º Incumbem ao Ministério Público as medidas necessárias para garantir o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal.

Art. 4º São princípios institucionais do Ministério Público da União a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:

I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios: (...) e) a independência e a harmonia dos Poderes da União; (...) h) a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União; (...)

II - zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos: (...) b) às finanças públicas: (...) d) à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao meio ambiente;

III - a defesa dos seguintes bens e interesses: a) o patrimônio nacional; b) o patrimônio público e social: (...) e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso: (...)

IV - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social;

V - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto: (...)

b) aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade;

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para: (...) d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;

XII - propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos; (...)”



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

Ministério Público da União “promover o inquérito civil e a ação civil pública” (CF, art. 129, III; LC, art. 6º, VII).

Pois, bem. A entidade que, pela Constituição da República e Lei Complementar 75, deve exercer as tão relevantes atribuições acima citadas, inclusive a de promover a ação civil pública, participou da ACP 0002320-59.2012.4.03.6183 e, nela, em conjunto com os demais litigantes, formulou proposta de acordo em que afirmou expressamente:

- 1) que o objetivo do acordo é **“conferir segurança e estabilidade jurídicas e evitar o surgimento e/ou prolongamento de milhares de ações judiciais, bem como em reverência ao princípio da isonomia”**;
- 2) “O cronograma é resultado da interlocução junto ao Tesouro Nacional e será executado na forma prevista no Ofício Conjunto nº 2/2012/SUPEF/STN/SOF”;
- 3) “O cronograma prioriza o pagamento para benefícios ativos e beneficiários idosos, **não sendo admitida a antecipação**, exceto para aqueles titulares de benefício que estejam acometidos de neoplasia maligna, doença terminal, ou portadores do vírus HIV, ou, ainda, cujos parentes das categorias descritas nos incisos I a III do art. 16 da Lei nº 8.213/91, se encontrem em uma destas situações”;
- 4) **“CONCLUSÃO. As balizas acima delineadas certamente constituem uma solução viável para a questão, tanto do ponto de vista jurídico quanto sob o aspecto financeiro, encerrando, assim a judicialização desse tema”**.

Com a devida vênia aos entendimentos eventualmente divergentes, seria absurdo entender que acordo nesses termos, proposto por quem tem legitimidade já na Constituição para realizá-lo no exercício de demais atribuições que lhe conferem a Constituição e a legislação, possa ser considerado sem relevância jurídica alguma, que é o que ocorrerá se se admitir o processamento de ações individuais para “furar a fila” de pagamentos estabelecida no acordo em comento.

Por óbvio, não se pode considerar o acordo eficaz para os fins de compelir o INSS a revisar todos os benefícios elegíveis em janeiro de 2013, mas não válido quanto à ordem de pagamentos. É que tese nesse sentido, primeiramente, seria atentar contra a boa-fé processual. Por outro lado, é óbvio que as partes chegaram a uma composição nos termos em que redigida a totalidade do acordo, de forma que não haveria e juridicamente não há o acordo se excluída qualquer de suas disposições.

Ressalte-se, ainda, que diante das funções institucionais do MPF, claras na Constituição e na legislação, o INSS não poderia imaginar que após a solução dessa problemática com a participação ativa do *Parquet*, poderia vir a ser acatada tese de manuseio de ações individuais para antecipação do pagamento estabelecido na ACP, o que desconsidera o papel que a Constituição e a legislação atribuem expressamente ao Ministério Público. A manifestação deste na ACP em referência, a propósito, não foi a



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS - SERRA TALHADA-PE

manifestação de apenas um de seus membros, mas de toda a instituição do Ministério Público Federal, que é uno e indivisível (CF, art. 127, § 1º; LC 75, art. 4º).

Por fim, vale lembrar as palavras do Ex-Procurador da República e Juiz do Supremo Tribunal Federal, Ministro Joaquim Barbosa, ao deferir liminar em Reclamação Constitucional<sup>33</sup> proposta pelo INSS:

**“É de se ressaltar, outrossim, que não se está aqui simplesmente a defender o patrimônio da autarquia ré. Isso porque, antes de pertencer à pessoa jurídica da administração descentralizada do Estado, trata-se de patrimônio pertencente a todos os que contribuem para o Sistema de Seguridade e que se encontram por ele protegidos.”**

### **PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA**

**Na hipótese de procedência do pedido formulado nesta demanda, que implica excluir a parte autora dos efeitos da ACP referida, pede o INSS que os institutos da prescrição e decadência operem nos termos seguintes: prescrição das parcelas vencidas há mais de cinco anos a contar do ajuizamento da presente demanda individual; decadência do direito de revisão individual com relação a benefícios concedidos há mais de 10 anos, nos termos do art. 103 da Lei 8.213/91.**

### **PREQUESTIONAMENTO**

Em caso de decisão judicial contrária aos argumentos expostos pelo réu, para fins de prequestionamento pede-se o exposto debate acerca de tais argumentos, inclusive sobre:

1. ofensa ao disposto no art. 5º, inciso XXXV, da CF, ante à inexistência de direito constitucional absoluto ao direito de ação e a indevida dispensa da comprovação de lesão ou ameaça a direito;
2. violação ao preceito constitucional que prevê a coisa julgada – art. 5º, XXXVI -, que impõe a vinculação individual aos termos da ACP em tela, a qual jungiu Estado e indivíduos quanto à forma de entrega do direito social objeto da referida ACP e da presente ação individual;
3. ofensa à isonomia prevista no art. 5º, *caput*, da Constituição;
4. ofensa ao devido processo legal (art. 5º, LIV), em larga escala (por se tratar de “demanda de massa”)<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Reclamação n. 3237, DJ Nr. 73 - 18/04/2005.

<sup>34</sup> Não obstante aqui se afirme ofensa direta à Constituição, diga-se de passagem que as recentes inovações no Processo Civil relativas ao Recurso Extraordinário - especialmente a instituição do



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

- a) caso não reconhecida a falta de interesse de agir para as demandas individuais, por inadequação e por desnecessidade da prestação jurisdicional pleiteada, violando-se o art. 3º e art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil;
- b) por ofensa à sistemática da competência e execução atinente ao processo coletivo, com violação ao art. 2º da lei 7.347/85; art. 51, II e III, da Lei 9.099/95; arts. 295, III e V, 566, I, 575, II, 580, 586, 794, II, 267, I e VI, todos do Código de Processo Civil;
- c) por má aplicação da disciplina dos efeitos de acordos em ACPs sobre direitos previdenciários, especialmente interpretando-se erroneamente a sistemática do Código de Defesa do Consumidor, bem como os arts. 16 e 21 da Lei 7.347/1985;
- d) diante da desconsideração das disposições do próprio acordo, especialmente daquelas que não admitem a antecipação dos pagamentos e afirmam que as “balizas [nele] delineadas certamente constituem uma solução viável para a questão, tanto do ponto de vista jurídico quanto sob o aspecto financeiro, encerrando, assim a judicialização desse tema”;
- e) por negar relevância jurídica à participação do Ministério Público Federal e Sindicato Nacional no acordo, bem como à sua homologação pelo Juízo Federal competente, cuja decisão não pode ser revogada por outros Juízos fora da sistemática recursal pertinente nos autos da própria ACP em que entabulado o acordo;
- f) ofensa ao devido processo legal também por grave desvalorização e, portanto, violação do princípio que exige a boa-fé com que se comportaram as partes ao entabularem o acordo em referência;
- g) por grave ofensa, também, aos critérios “da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação” (art. 1º da Lei 10.259/2001 c/c art. 2º da Lei 9.099/95);

requisito da repercussão geral e a possibilidade de sobrestamento de todos os recursos que versam sobre a mesma controvérsia - autorizam mudança paradigmática quanto ao entendimento de que a ofensa reflexa à Constituição não possibilita o manejo do Recurso Extraordinário. É que ofensa reflexa à Constituição não deixa de ser ofensa à Constituição, sujeitando-se, portanto, à competência do C. STF. Nesse sentido, já há importantes precedentes da Suprema Corte, mencionando-se o AI 297103 / RJ, AI 466538 / SC e RE 154159 / PR. Colhe-se da ementa deste último precedente: “DEFESA - DEVIDO PROCESSO LEGAL - INCISO LV DO ROL DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS - EXAME - LEGISLAÇÃO COMUM. A intangibilidade do preceito constitucional que assegura o devido processo legal direciona ao exame da legislação comum. Daí a insubsistência da tese no sentido de que a violência à Carta Política da República, suficiente a ensejar o conhecimento de extraordinário, há de ser direta e frontal. Caso a caso, compete ao Supremo Tribunal Federal exercer crivo sobre a matéria, distinguindo os recursos protelatórios daqueles em que versada, com procedência, a transgressão a texto constitucional, muito embora torne-se necessário, até mesmo, partir-se do que previsto na legislação comum. Entendimento diverso implica relegar à inocuidade dois princípios básicos em um Estado Democrático de Direito - o da legalidade e do devido processo legal, com a garantia da ampla defesa, sempre a pressuporem a consideração de normas estritamente legais.” (Rel. Min. Marco Aurélio, j. 10/06/96, D.J. 08/11/96, P. 43212).





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS-SERRA TALHADA-PE

5. ofensa às disposições que disciplinam as atribuições do Ministério Público Federal, tais como os arts. 127 e 129 da Constituição e a disposições da Lei Complementar 75/1993, a exemplo de seu art. 5º, II, *b* e III, *a* e *b*;
6. violação às normas constitucionais que instituem os orçamentos públicos exigem sejam respeitados pelos 3 Poderes do Estado – tais como o art. 24, II, 163 a 169 da Constituição;
7. ofensa ao art. 6º, arts. 201 e 202 da CF, os quais atribuem a natureza de direito social à previdência e assistência social, os quais serão violados caso se decida que pretensão manifestada em ação individual pode sobrepor-se a acordo realizado em sede de ação civil pública para disciplinar especificamente os termos em que o Estado deveria prestar o direito social buscado na ACP referida;
8. ofensa ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes republicanos, previsto no art. 2º da CF;
9. má-aplicação e consequente violação do disposto nos arts. 81 e 103 do Código de Defesa do Consumidor;
10. infração aos arts. 16 e 21 da Lei 7.347/1985;
11. ofensa ao disposto no art. 3º e art. 267, inciso VI, ambos do CPC, ante a impossibilidade do exercício válido do direito de ação sem a presença do interesse de agir;
12. violação ao art. 267, V, e 467 do CPC (efeitos da coisa julgada material);
13. Infração às disposições legais que atribuem valor jurídico à transação em juízo, tais como o art. 269, III, do CPC.

### DO PEDIDO

Ante o exposto, o INSS requer:

- a) O indeferimento da petição inicial e a extinção do processo sem julgamento do mérito, na forma dos arts. 295, III e V, 794, II, 267, I, V e VI, todos do Código de Processo Civil;
- b) Subsidiariamente, a **total improcedência** dos pedidos expressos na exordial;
- c) Eventualmente:
  - i. Seja reconhecida a decadência e prescrição;
  - ii. que os juros de mora sejam aplicados na forma prevista no artigo 1º-F da Lei n.º 9.494/97, alterado pela Lei nº 11.960/09.

Reitera, por fim, o pedido de debate das questões constitucionais e infraconstitucionais suscitadas, para fins de prequestionamento.

Seguem anexos relevantes precedentes.

Nesses termos, pede deferimento.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO JSS-SERRA TALHADA-PE

**FRANCISCO DAS CHAGAS BATISTA**

**Procurador Federal**  
**Matrícula SIAPE n.º 1584906**  
**OAB/PE n.º 23.288**