



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA - UEPB

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ

CURSO DE DIREITO

RODOLFO DE SOUSA GARCIA

**PROGRAMA DE REDUÇÃO DE DEMANDAS JUDICIAIS DO
INSS: ATUAÇÃO DA PROCURADORIA FEDERAL
ESPECIALIZADA DO INSS.**

CAMPINA GRANDE - PB

2012

RODOLFO DE SOUSA GARCIA

**PROGRAMA DE REDUÇÃO DE DEMANDAS JUDICIAIS DO
INSS: ATUAÇÃO DA PROCURADORIA FEDERAL
ESPECIALIZADA DO INSS.**

Artigo apresentado ao Curso de Direito da
Universidade da Estadual da Paraíba -
UEPB, em cumprimento à exigência para
obtenção do grau de bacharel.

Orientadora: Prof^a. Esp^a. Renata Maria Brasileiro Sobral

CAMPINA GRANDE - PB

2012

G216p

Garcia, Rodolfo de Sousa.

Programa de redução de demandas judiciais do INSS [manuscrito]: atuação da procuradoria federal especializada do INSS / Rodolfo de Sousa Garcia. – 2012.

20 f.: il. Color.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2012.

“Orientação: Profª. Esp. Renata Maria Brasileiro Sobral, Departamento de Direito Público”.

1. Processos judiciais 2. INSS I. Título.

21. ed. CDD 340

RODOLFO DE SOUSA GARCIA

**PROGRAMA DE REDUÇÃO DE DEMANDAS JUDICIAIS DO
INSS: ATUAÇÃO DA PROCURADORIA FEDERAL
ESPECIALIZADA DO INSS.**

Artigo apresentado ao Curso de Direito da
Universidade da Estadual da Paraíba -
UEPB, em cumprimento à exigência para
obtenção do grau de bacharel.

Aprovada em: 25 / 06 / 2012

Nota: NOVE E MEIO (9,5)

R. Brasileiro
Profª. Esp. Renata Maria Brasileiro Sobral
Orientadora

Herry Charriery da Costa Santos
Prof. Ms. Herry Charriery da Costa Santos
Examinador

J. M.
Prof. Esp. Jardon Souza Maia
Examinador

RESUMO

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi apontado em recente pesquisa, pelo Conselho Nacional de Justiça, como sendo o maior litigante do Poder Judiciário brasileiro. Este fato resulta em represamento de processos judiciais, morosidade da justiça, dispêndio de recursos humanos e financeiros além de desgastar a imagem do Instituto perante a sociedade e ao próprio poder judiciário. Visando reduzir a quantidade de litígios impetrados em desfavor desta autarquia previdenciária, foi instituído, em 2008, pela Advocacia Geral da União conjuntamente com o INSS o Programa de Redução de Demandas Judiciais, que tem atuação em diversas frentes que são descritas neste artigo através de revisão documental. Apesar de relativamente recente, o programa obteve alguns avanços na prestação dos serviços da Previdência Social por parte da administração pública. No entanto verifica-se que tal programa carece de uma melhor fundamentação para que atinja seu objetivo maior que é a efetiva redução de demandas judiciais em face do INSS.

PALAVRAS-CHAVE: INSS. Processos judiciais. Programa de Redução de Demandas Judiciais.

INTRODUÇÃO

Em tempos atuais a comunidade jurídica se depara com uma crescente absorção do anseio da sociedade brasileira de melhorias do atendimento e dos melhores préstimos dos serviços por parte da Previdência Social, tal constatação se materializa em inúmeras ações judiciais que contam com o pedido de reversão das decisões administrativas¹.

O Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça – CNJ² publicou em março de 2011 um ranking constando os 100 maiores litigantes no Poder Judiciário brasileiro. Foram consideradas como partes somente pessoas jurídicas e/ou entidades. O CNJ solicitou que os processos informados tivessem natureza não criminal. Excluíram-se, além dos processos criminais, aqueles relativos à Justiça Eleitoral, Justiça Militar e Infância e juventude, onde os demais tribunais enviaram os dados com o nome de cada litigante, tanto no polo ativo quanto no polo

¹ Neste sentido de acordo com DUNKA (2008): “O Instituto Nacional do Seguro Social não consegue satisfazer ou prestar tutela jurisdicional a que lhe é submetido, obrigando o beneficiário a recorrer ao judiciário.” DUNKA, André Leonardo. Processo Administrativo Previdenciário: Benefícios. Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí:2008.

² O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão a quem compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e dos deveres funcionais dos magistrados, foi concebido pela Emenda Constitucional (EC) n. 45, de 30 de dezembro de 2004, e instalado em 14 de junho de 2005, com sede em Brasília/DF.

passivo e o número de processos. Coube ao DPJ consolidar tais dados e, com base nessas informações, realizar o trabalho.

Verifica-se que, de acordo com a tabela em anexo, constante na folha 19 de tal relatório (Conselho Nacional de Justiça 2011), o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS³, responde por mais de 40% do total de processos na Justiça Federal, sendo 81% destes processos referentes ao polo passivo e 19% ao ativo. O ranking nacional foi elaborado a partir da compilação de todos os processos enviados pelos tribunais federais, trabalhistas e estaduais ao CNJ, com posterior classificação dos cem primeiros, de acordo com a participação percentual em relação aos cem primeiros.

Cabe destacar que compete ao INSS a operacionalização do reconhecimento dos direitos da clientela do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que abrange aproximadamente 45 milhões de contribuintes e 26,6 milhões de beneficiários. No art. 201 da Constituição Federal Brasileira, observa-se a organização do RGPS, o qual tem caráter contributivo e de filiação obrigatória, e onde se enquadra toda a atuação do INSS, logicamente respeitadas as políticas e estratégias governamentais oriundas dos órgãos hierarquicamente superiores, como o Ministério da Previdência Social - MPS. (BRASIL, 2010).

Identificado este cenário, temos como objetivo neste trabalho de expor as ações realizadas pelo INSS enquanto aos dados apresentados, ressaltando o seu valor de profissionalismo, o qual tem o dever de atuar com competência e responsabilidade, aprimorando suas habilidades, reconhecendo suas limitações e buscando o auto desenvolvimento e o compromisso com a missão institucional, que é justamente a de ter a Previdência Social o reconhecimento por parte da sociedade brasileira como sendo um agente garantidor da proteção ao trabalhador e sua família, com o objetivo de promover o bem-estar social.

O presente artigo justifica-se pela constatação empírica de um fenômeno judicante previdenciário, em que pese ter um alto índice de revisão das decisões administrativas proferidas no âmbito da Gerência Executiva em Campina Grande-PB - GEXCPG, que está circunscrita na área de atuação do Tribunal Regional Federal 5ª Região.

3 É uma autarquia federal que tem como finalidade promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento e manutenção de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

O método seguido no presente trabalho consiste na exposição do Programa de Redução de Demandas Judiciais, instituído pelo Ministério da Previdência Social junto com a Advocacia Geral da União – AGU⁴, esta através da Procuradoria Federal Especializada – PFE/INSS o qual tem o objetivo de diminuir os processos judiciais impetrados contra o INSS. Posteriormente, nos debruçamos sobre as ações realizadas durante o ano de 2011, como a orientação normativa por parte da PFE/INSS, estímulo das transações judiciais, ações do Programa de Educação Previdenciária, acompanhamento gerencial da quantidade de benefícios concedidos por via judicial, reuniões técnicas e outras mais que serão vistas ao longo do trabalho, onde todas estas ações visam o efetivo cumprimento do Programa, além de buscarmos dados que possam indicar se o caminho adotado para a redução dos litígios tem tido êxito na região de abrangência das ações da GEXCPG em conjunto com a Procuradoria Seccional da PFE/INSS em Campina Grande-PB e com possibilidades de adequação das ações e até mesmo a propositura de melhorias. Tudo isto, a partir de uma revisão documental integrada pela legislação vigente, por portarias, memorandos, publicações em sites da internet além da própria doutrina previdenciária.

O INSS caracteriza-se como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários e assistenciais para a sociedade brasileira. É nesse contexto e procurando preservar a integridade da qualidade do atendimento a essa clientela, que o Instituto vem buscando alternativas de melhoria contínua, com programas de modernização e excelência operacional, ressaltando a maximização e otimização de resultados e de ferramentas que fundamentem o processo de atendimento ideal aos anseios da sociedade em geral.

Em cumprimento desta busca pela excelência de seus serviços prestados aos administrados, pela melhoria de suas ações e pelo respeito ao bom funcionamento da justiça brasileira a AGU e o MPS editaram Portaria Interministerial Conjunta em 2008 objetivando a identificação de conflitos jurídicos em matéria previdenciária em sede administrativa ou judicial, por meio da fixação da interpretação da legislação previdenciária a ser uniformemente seguida pelas Agências da Previdência Social e

4 Exerce função essencial à justiça na defesa judicial ou extrajudicial da União Federal (incluindo a defesa do atos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário), bem como o exercício exclusivo da atividade de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

pelos Procuradores Federais que representam o INSS em juízo ou que prestam consultoria e assessoramento jurídicos à Autarquia e suas autoridades.

1 O PROGRAMA DE REDUÇÃO DE DEMANDAS JUDICIAIS DO INSS

No âmbito do direito, o processo é relação jurídica entre duas ou mais pessoas, com mais uma variante, a de sua finalidade visada, que é um resultado exitoso⁵. Em se tratando de matéria previdenciária quanto ao pleito de benefícios ou requerimento protocolizados junto ao INSS o processo não contencioso inicia-se com o requerimento da prestação e o litigioso surge quando há impugnação ao indeferimento administrativo ou revisão por parte do INSS, esta impugnação pode ser pela via administrativa ou judiciária.

Tendo em vista o já exposto na introdução que a via judicial tem sido a maneira preferencial que os requerentes de benefícios adotam para o processo litigioso e que este fato se traduz em represamentos de processos judiciais, demora da prestação jurisdicional, gastos com honorários advocatícios, remanejamento de recursos humanos para a resolução dos conflitos bem como o desgaste da imagem do INSS perante a sociedade e o poder judiciário, conforme dito (VIEIRA, 2011):

Numa situação real, cada vez mais ameaçada pela burla dos direitos dos segurado no Brasil, ora por conta de erros matemáticos, ora por erros administrativos de aplicação de lei, ora por próprio descaso da Autarquia, é que se faz imperativo o conhecimento dos atuantes na área jurídica previdenciária, dos instrumentos à disposição, para a clarificação de situações prejudiciais ao segurado. (VIEIRA, 2011, p. 2).

Em contrapartida a esta situação foi publicada no Diário Oficial da União em 05/06/2008 a Portaria Interministerial AGU/MPS nº 08 de 03 de junho de 2008⁶, que instituiu o Programa de Redução de Demandas Judiciais do Instituto Nacional do Seguro Social, onde em seu artigo 1º temos:

Art. 1º Instituir o Programa de Redução de Demandas Judiciais do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com o objetivo de reduzir a quantidade de ações ajuizadas contra o INSS.

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. “Processo Administrativo”, in Série Direito em foco – Direito Administrativo (Coord.: Valter Shuenquener de Araújo). Niterói: Impetus, 2005, p.140.

⁶ Alterada pela Portaria Interministerial AGU/MPS nº 07, de 11/03/2009, publicada no Diário Oficial da União em 17/03/2009.

Parágrafo Único. O programa de que trata o caput deste artigo consistirá na identificação de conflitos jurídicos em matéria previdenciária, havidos em sede administrativa ou judicial. (BRASIL, 2008, p.1).

Pelo que se verifica, a questão do isolamento das atuações entre o MPS e AGU além de suas consequências sociais e judiciais foram percebidas em tempo pela Administração Federal. A atitude pró-ativa de interação da Advocacia-Geral da União com o Ministério da Previdência Social demonstra a verdadeira busca pela melhoria da qualidade dos serviços previdenciários. A Portaria em questão é um marco na história da Previdência e da Advocacia-Geral da União.

A portaria também determina aos procuradores federais - que representam o INSS em casos judiciais ou prestam consultoria ou assessoramento jurídico ao Instituto e seus diretores - que comuniquem à Comissão Executiva todos os casos de conflito jurídico em matéria previdenciária, ocorridos em processo judicial ou administrativo, e que possam ser resolvidos administrativamente. Também neste caso, os procuradores deverão apresentar proposta de solução para os questionamentos judiciais que tratem do mesmo tema.

Assim temos que a partir do artigo acima transcrito e dos demais constantes na Portaria supracitada, o objetivo do referido Programa é o de reduzir a quantidade de ações ajuizadas contra o INSS através da identificação de conflitos jurídicos em matéria previdenciária, havidos em sede administrativa ou judicial, os quais terão a prévia análise por parte do Ministério da Previdência Social, assessorado por sua Consultoria Jurídica, ou pela Advocacia-Geral da União, por meio da fixação da interpretação da legislação previdenciária a ser uniformemente seguida pelas Agências da Previdência Social e pelos Procuradores Federais que representam o INSS em juízo ou que prestam consultoria e assessoramento jurídicos à Autarquia e suas autoridades.

Para tanto a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, direciona seus esforços para a prevenção da litigiosidade, assessorando o Instituto, em todas as suas esferas, para aperfeiçoar a maneira como as normas previdenciárias são aplicadas e aprimorar a qualidade das suas decisões administrativas. Importante mencionar, que tal direcionamento não se ateve tão somente a efeitos internos, como também externar a preocupação de uma melhor defesa da Autarquia, no mesmo ano da publicação da Portaria acima mencionada, foi também publicado doutrina jurídica no mesmo sentido:

Como o propósito da obra coletiva é claro, qual seja, a defesa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em juízo, direcionar-se-á o enfoque da análise para as questões mais discutidas no âmbito do Poder Judiciário acerca dos benefícios, sem se descuidar do direito positivo e da interpretação da Autarquia Previdenciária, que deverá ser defendida quando em consonância com a legislação em vigor. Desta feita, procura-se construir um discurso mais pragmático com o propósito de alicerçar a defesa do INSS em face das demandas judiciais envolvendo os benefícios em espécie. (MEIRINHO, 2008, p.130).

No âmbito do INSS o referido programa inseriu-se como uma ação estratégica específica de responsabilidade no Plano de Ação do Instituto, com a ação estratégica orientada para aperfeiçoar a qualidade das decisões administrativas com a finalidade de minimizar os litígios judiciais. Desde o ano de 2010 esta ação teve o seu acompanhamento descentralizado onde cada gerente das Agências da Previdência Social (APS) tornou-se responsável pelo aperfeiçoamento das decisões administrativas.

O programa prevê a criação de uma Comissão Executiva⁷ que coordenará os trabalhos. Caberá à comissão avaliar e aprovar as propostas de solução identificadas pelos procuradores. As novas regras serão encaminhadas à apreciação do advogado-geral da União para que sejam transformadas em normas, a serem cumpridas em todo o país. Essa comissão também será responsável pela elaboração de orientações que serão editadas pelo ministro da Previdência e pelo advogado-geral da União e deverão ser aplicadas - em todos os casos semelhantes - pelo Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), pelas APS e pelos procuradores federais que representam o INSS em juízo ou prestam consultoria e assessoramento ao Instituto e suas autoridades. A portaria prevê ainda que, se houver algum caso tramitando na Justiça, cujo tema tenha sido disciplinado pela comissão, o procurador federal que representa o INSS deverá encontrar uma forma legal para adequar a tese de defesa do Instituto às orientações editadas.

A metodologia de execução do Programa também está elencada na Portaria Interministerial AGU/MPS nº 08 de 03/06/2008, onde o desenvolvimento do objeto instituído compreenderá a identificação de conflitos jurídicos, em sede administrativa ou judicial, geradores de demandas judiciais e sua solução através de alteração normativa ou procedimental; encaminhamento pela Comissão Executiva do

⁷ Com a alteração realizada pela Portaria Interministerial AGU/MPS nº07 de 11/03/2009 a Comissão Executiva passou a ter a seguinte composição: Três membros indicados pela AGU e quatro membros indicados pelo MPS.

Programa para resolução administrativa das divergências; atuação conjunta e integrada da Procuradoria e dos servidores da Previdência Social em Agências do INSS para diagnóstico dos problemas locais e soluções passíveis; edição de súmulas pela Advocacia-Geral da União, entre outras.

2 AÇÕES DO PROGRAMA DE REDUÇÃO DE DEMANDAS JUDICIAIS

Para o cumprimento efetivo do Programa a PFE/INSS e o INSS elaboram em conjunto um Plano de Ação anual no qual constam as metas a serem alcançadas a partir da elaboração de um mapa estratégico que visa à definição de ações coordenadas tendo um objetivo maior de prevenção da litigiosidade no aperfeiçoamento da maneira como as normas previdenciárias são aplicadas, bem como a execução com o máximo de eficiência e eficácia da defesa judicial do INSS.

De acordo com o Memorando-Circular Eletrônico PFE/INSS nº 05/2010 de 01/12/2010 o Programa vem sendo desenvolvido pela PFE/INSS com a atuação em quatro frentes: Melhoria da Gestão; Consultoria Ativa; Gestão Estratégica em Contencioso de Benefícios e Redução de Demandas do INSS.

2.1 PFE/INSS ATUANTE NA ORIENTAÇÃO NORMATIVA

A Advocacia Geral da União na prevenção de litígios judiciais por meio de fixação da interpretação da legislação previdenciária a ser uniformemente seguida pelas Agências da Previdência Social fixou entendimento sobre a hipótese de segurado em gozo de auxílio-acidente. Desde o advento da Lei 9.528/97, o valor do referido benefício integrará o salário de contribuição para o cálculo do salário de benefício da aposentadoria. No regime anterior, era possível a percepção conjunta da aposentadoria com o auxílio-acidente, restando apenas resguardados os direitos adquiridos⁸.

Esta é a inteligência da Súmula 44 da AGU:

É permitida a cumulação do benefício auxílio-acidente com benefício de aposentadoria quando a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, que resulte em sequelas definitivas, nos termos do

⁸ AMADO, Frederico Augusto di Trindade. Revisão e reajustamento dos benefícios da Previdência Social. Editora JusPODIVM, 1ª Ed. Salvador 2011.

art. 86 da Lei 8.213/91, tiver ocorrido até 10 de novembro de 1997, inclusive, dia imediatamente anterior à entrada em vigor da Medida Provisória nº 1.596-14, convertida na Lei nº 9.528/97, que passou a vedar tal acumulação. (BRASIL, 2009, p.1).

Assim, através da edição desta súmula pela Advocacia Geral da União temos a contribuição para a redução de demandas judiciais através de ações que auxiliem no aperfeiçoamento das decisões administrativas do INSS, prevenindo litígios em nível central pelo aprimoramento de orientações internas do INSS.

Vimos, portanto uma ação da AGU dentro do Programa de Redução de Demandas Judiciais do INSS em nível nacional, mas também a PFE/INSS pode auxiliar no aperfeiçoamento das decisões administrativas do INSS, obtendo a prevenção de litígios em nível local pela realização de ações efetivas de gestão em conjunto com as APS. Podemos exemplificar uma ação local através da Orientação Jurídica nº 01/2010 de dezembro de 2010 da PFE/INSS de Campina Grande-PB, que versa sobre concessões de benefícios rurais, a escolha deste assunto se justifica por ser objeto de grande parte das reversões dos indeferimentos administrativos, ora *in verbis*:

Conforme já foi identificado pelo programa, o maior volume mensal de concessões judiciais na região de Campina Grande-PB recai sobre PENSÕES, SALÁRIO MATERNIDADE E APOSENTADORIAS RURAIS, sendo de extrema necessidade analisar os pontos questionáveis quando da análise administrativa do benefício. (BRASIL, 2010, p.1).

A referida Orientação Jurídica visa um maior aperfeiçoamento da qualidade das decisões administrativas, com consequente diminuição dos litígios judiciais:

A presente orientação presta-se a oferecer aos servidores responsáveis pela análise administrativa maior segurança jurídica e mais elementos para que possam tomar decisões corretas e bem fundamentadas. Importa para o cumprimento das metas do programa, estabelecer critérios harmônicos de atuação entre a procuradoria e agências, pois está acontecendo divergências prejudiciais quanto à análise da documentação (documentos rechaçados na via administrativa e amplamente aceitos na via judicial). (BRASIL, 2010, p.1).

Podemos constatar através da Orientação supra que existe a preocupação de harmonização das decisões administrativas com o entendimento judicial, principalmente no que se refere à valoração de provas utilizadas pelos requerentes de benefícios rurais.

2.2 RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS ATRAVÉS DE CONCILIAÇÃO

A solução consensual dos conflitos encerra em si a reconstrução de uma relação deteriorada e acirrada pela existência de uma contenda, traduzida em demanda judicial. Atua quando a lide já existe, ou seja, quando a pretensão resistida já foi efetivamente deduzida em Juízo.

Conciliação é meio de solução de processos mediante concessões mútuas entre as partes litigantes (transação), desistência da ação ou do recurso interposto, renúncia ao recurso ou, ainda, reconhecimento da procedência do pedido⁹. A conciliação acarreta a diminuição dos prejuízos advindos de uma provável condenação, como também traz benefícios para a parte *ex adversa* e para o próprio Poder Judiciário, reduzindo o montante de ações represadas e em alguns casos, a necessidade de realização de audiências e de julgamentos de recursos por Turmas Recursais e Tribunais.

Como forma de consolidar a diminuição do elevado volume de ações ajuizadas em face do INSS a PFE/INSS inseriu no contexto maior do Programa de Redução de Demandas Judiciais a solução consensual destes litígios:

A preocupação constante com o reconhecimento automático do direito do cidadão e a necessidade de racionalizar a postura do INSS em juízo motivou a expansão das ações em conciliação empreendidas pela PFE/INSS junto ao Poder Judiciário. Os Gabinetes de Conciliação, iniciados em 2008 com o Tribunal Regional Federal – TRF da 1ª Região (Brasília) com o objetivo de fomentar a prática da conciliação em processos ajuizados contra o INSS foram implantados em todos os Tribunais Regionais Federais, executando, em todo o País, uma estrutura coordenada de conciliação judicial em ações previdenciárias¹⁰.

O fundamento legal que autoriza o Instituto Nacional do Seguro Social a transacionar¹¹ ou a desistir de ações propostas em matéria de benefícios previdenciários está na Lei 8.213/91, que, em seus artigos 131 e 132, dispõe:

⁹ WAMBIER, Luiz Rodrigues. Curso avançado de processo civil, vol. 1, p. 505. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2005.

¹⁰ BRASIL. Ministério da Previdência Social. Anuário Estatístico da Previdência Social 2010, Seção VIII – Procuradoria. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1169>>. Acesso em: 18 maio 2012.

¹¹ Conforme adverte Arnoldo Wald: “Pela transação, as partes extinguem obrigações. Quando se transige, há sempre uma dúvida ou um litígio que as partes pretendem eliminar a fim de obter maior segurança nas suas relações jurídicas”. WALD, Arnoldo. Curso de direito civil brasileiro. Obrigações e Contratos. 12ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2009.

Art. 131. O Ministro da Previdência e Assistência Social poderá autorizar o INSS a formalizar a desistência ou abster-se de propor ações e recursos em processos judiciais sempre que a ação versar matéria sobre a qual haja declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal - STF, súmula ou jurisprudência consolidada do STF ou dos tribunais superiores.

Parágrafo único. O Ministro da Previdência e Assistência Social disciplinará as hipóteses em que a administração previdenciária federal, relativamente aos créditos previdenciários baseados em dispositivo declarado inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, possa:

- a) abster-se de constituí-los;
- b) retificar o seu valor ou declará-los extintos, de ofício, quando houverem sido constituídos anteriormente, ainda que inscritos em dívida ativa
- c) formular desistência de ações de execução fiscal já ajuizadas, bem como deixar de interpor recursos de decisões judiciais.

Art. 132. A formalização de desistência ou transigência judiciais, por parte de procurador da Previdência Social, será sempre precedida da anuência, por escrito, do Procurador-Geral do Instituto Nacional do Seguro Social INSS, ou do presidente desse órgão, quando os valores em litígio ultrapassarem os limites definidos pelo Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS.

§ 1º Os valores, a partir dos quais se exigirá a anuência do Procurador-Geral ou do presidente do INSS, serão definidos periodicamente pelo CNPS, através de resolução própria.

§ 2º Até que o CNPS defina os valores mencionados neste artigo, deverão ser submetidos à anuência prévia do Procurador-Geral ou do presidente do INSS a formalização de desistência ou transigência judiciais, quando os valores, referentes a cada segurado considerado separadamente, superarem, respectivamente, 10 (dez) ou 30 (trinta) vezes o teto do salário-de-benefício. (BRASIL, 1991, p.1).

Nos Juizados Especiais Federais, é possível a indicação de prepostos para acompanharem as audiências e firmarem acordos, devendo a designação recair, sempre que possível, em servidores com conhecimento na matéria de benefício. Se tiver algum servidor com bacharelado em Direito, deve ser dada preferência a este. Há previsão para esta designação no art. 4º, IX da OIC DIRBEN/DIRAT/PFEINSS nº 09/2007. Qualquer servidor pode ser preposto do INSS, estando ou não em estágio probatório. Tal nomeação ocorrerá através de portaria expedida pelo Procurador-Chefe, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 1º do Decreto 4.250/2002:

Art. 1º Nas causas de competência dos Juizados Especiais Federais, a União será representada pelas Procuradorias da União e, nas causas previstas no inciso V e parágrafo único do art. 12 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, pelas Procuradorias da Fazenda Nacional, e as autarquias, fundações e empresas públicas federais, pelas respectivas procuradorias e departamentos jurídicos, ressalvada a representação extraordinária prevista nos arts. 11-A e 11-B da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995.

§ 1º O Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, os Procuradores-Gerais, os Chefes de procuradorias ou de departamentos jurídicos de autarquias e fundações federais e os dirigentes das empresas públicas poderão designar servidores não integrantes de

carreiras jurídicas, que tenham completo conhecimento do caso, como auxiliares da representação das respectivas entidades, na forma do art. 10 da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001.

§ 2º O ato de designação deverá conter, quando pertinentes, poderes expressos para conciliar, transigir e desistir, inclusive de recurso, se interposto. (BRASIL, 2002, p.1).

Considerando a previsão legal que tem o INSS para transacionar e a possibilidade de designação de prepostos, onde servidores técnicos administrativos tem prerrogativas de propor acordos no âmbito de ações judiciais que tramitam no juizado especial federal a PFE/INSS em 28 de julho de 2009 publicou um Manual de Conciliação¹², com orientações para os procedimentos a serem adotados para a solução de processos judiciais mediante a composição judicial, direcionando o perfil de atuação do preposto:

O preposto tem sua atuação limitada pelos atos normativos existentes na Administração Previdenciária. Em linha de princípio, pode o preposto externar sua avaliação pessoal acerca do deferimento ou indeferimento do benefício, verificando no caso concreto a viabilidade de propor transação ou acordos, conforme melhor sejam atendidos os interesses do INSS. (BRASIL, 2009, p.1).

Em nível local (abrangência da GEXCPG) os prepostos estão autorizados, de acordo com a Portaria PGF/PFE-INSS nº 530 de 13 de julho de 2009, a atuarem em ações judiciais que versam sobre os benefícios rurais, mais especificadamente nas espécies de: salário maternidade, aposentadoria por idade, auxílio-doença (quando o motivo do indeferimento seja diverso de parecer contrário da perícia médica) e pensão por morte. De acordo com a Orientação Jurídica nº 01/2010 (já mencionada neste trabalho) da PFE/INSS em Campina Grande-PB, a Procuradoria encerra, em média, 30% das ações judiciais com acordo. Onde tal forma de conciliação é proposta, em geral, após a justificativa administrativa, ou seja, após providência que poderia ter sido tomada pelo próprio INSS, com a consequente concessão administrativa do benefício.

2.3 INDICADOR GERENCIAL DE RESULTADOS (ICRJ)

¹² BRASIL. Procuradoria Federal Especializada-INSS. Manual de Conciliação. Brasília: 2009. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg_IICONC_MANUALDECONCILIACAO_DAPROCURADORIAFEDERAL.pdf>. Acesso em: 15 maio 2012.

Para acompanhar e monitorar o andamento do Programa de Redução de Demandas Judiciais o INSS junto com a PFE/INSS, desenvolveram conjuntamente um indicador que pudesse auxiliar na aferição do grau de reforma das decisões administrativas por outros órgãos (Conselho de Recursos da Previdência Social e Poder Judiciário em geral), bem como a relação entre o volume de concessões administrativas com volume de concessões por determinações destes órgãos.

Ficou instituído, portanto o indicador ICRJ – Índice de Concessão em Grau de Recurso Administrativo ou Ação Judicial, que tem forma de cálculo a partir de média aritmética simples do número de benefícios concedidos mediante despachos de recurso administrativo e judicial, somado ao número de reativações de auxílio doença por motivo de decisão judicial, somado com o montante de número de benefícios concedidos administrativamente, tendo a sua unidade de medida dada em percentual e sua periodicidade mensal. Assim, se determinada APS teve seu ICRJ em dado mês do ano de 2011 auferido em 15%, temos que a cada 100 benefícios concedidos ou reativados naquele mês 15 foram concedidos ou reativados através de recurso administrativo ou por decisão judicial.

De acordo com notícia veiculada no Portal Clipping de Notícias Jurídicas em 21/12/2010¹³, podemos constatar que tal índice tem contribuído para o direcionamento de ações específicas visando a redução de litígios judiciais:

O Índice de Concessões e Reativações Judiciais (ICRJ) já reflete o trabalho realizado. O indicador reflete o volume de concessões judiciais em relação às concessões administrativas, ou seja, qual o nível de interferência do Judiciário nas implantações de benefício, inclusive nas reativações do benefício de auxílio-doença. Quanto menor o indicador, menor a reversão das decisões administrativas pelo Poder Judiciário. Acompanhando sua evolução desde 2007, percebia-se um crescimento constante, tendência que a partir do primeiro semestre de 2010 começa a se alterar. (NOGUEIRA, 2010, p.1).

Este indicador tem o direcionamento para a excelência no atendimento, com o objetivo estratégico de minimizar as ocorrências de litígios e com ação designada de aperfeiçoar a qualidade das decisões administrativas. O gestor de cada unidade do INSS poderá a partir deste índice constatar o impacto que as ações judiciais causam em suas respectivas unidades, extraindo informações que possam colaborar na

¹³ NOGUEIRA, Bárbara. Clipping de Notícias Jurídicas. **Programa de Redução de Demandas do INSS é destaque em publicação do Governo Federal e em estudo do CNJ**. 2010. Disponível em: <<http://jusclip.com.br/programa-de-reducao-de-demandas-do-inss-e-destaque-em-publicacao-do-governo-federal-e-em-estudo-do-cnj>>. Acesso em 18 maio 2012.

verificação de em que área ou espécie de benefício existe maior reversão judicial, subsidiando de tal forma, ações que possam aperfeiçoar as decisões administrativas, seja em caráter de viabilização de deferimentos ou de melhoria na fundamentação nos despachos denegatórios.

2.4 AÇÃO CONJUNTA COM O PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA - PEP

O Programa de Educação Previdenciária (PEP) é desenvolvido pelo INSS com a finalidade de ampliar a cobertura previdenciária por meio da inclusão e permanência dos trabalhadores brasileiros nos regimes de previdência. Além de desenvolver ações de informação e conscientização sobre direitos e deveres previdenciários, o Programa vai ao encontro da sociedade e a prepara para usufruir, com tranquilidade e segurança, de tudo aquilo que a previdência pública, enquanto sistema de proteção social pode oferecer.

Com todo seu aparato educativo o PEP foi inserido no Programa de Redução de Demandas Judiciais, atuando sob o enfoque preventivo, pois de nada adiantaria o esforço no sentido de diminuir o quantitativo de processos judiciais existentes, se novos processos continuarem surgindo sem que haja uma adoção de condutas preventivas.

Assim, o PEP tem coordenado capacitações, reuniões técnicas, debates e palestras sobre atualizações normativas, com servidores do INSS em conjunto com Procuradores da PFE/INSS. Uma ação do PEP que merece destaque é a elaboração de propostas para aperfeiçoamento do Processo Administrativo Previdenciário, bem como a melhoria dos procedimentos para revisão de benefícios por incapacidade concedidos por força de decisão judicial.

2.5 ATENDIMENTO DE DEMANDAS JUDICIAIS PELO INSS

No seguimento de medidas tomadas para reduzir os litígios o INSS busca uniformizar ações para tonar mais célere o cumprimento de demandas judiciais. Tendo em vista os enormes atrasos nos cumprimentos de determinações dos órgãos jurisdicionais, o que desgasta de sobremaneira a imagem do INSS junto ao Poder Judiciário, a presidência do Instituto em conjunto com a Procuradoria Geral Federal,

emitiram a Portaria Conjunta nº 83/PGF/INSS de 04 de março de 2012, a fim de esclarecer, de forma adequada e pormenorizada, os procedimentos para o cumprimento das demandas judiciais em matéria de benefícios pelas Agências das Previdência Social de Atendimento de Demandas Judiciais – APSADJ. O documento também define atribuições e estabelece procedimentos para o fornecimento dos subsídios necessários à defesa judicial do Instituto.

Na referida portaria há a previsão de que peritos médicos possam ser lotados nas APSADJ para atuar como assistentes técnicos, cuja finalidade será acompanhar as perícias judiciais, emitir relatórios técnicos e fornecer os subsídios para a elaboração da defesa judicial.

2.6 OUTRAS AÇÕES DO PROGRAMA DE REDUÇÃO DE DEMANDAS JUDICIAIS

No site¹⁴ institucional da PFE/INSS encontramos outras ações que receberam destaque por parte da Procuradoria, onde sobre o objetivo de obter excelência na defesa judicial do INSS a PFE/INSS busca obter perante o STF e o STJ a procedência dos julgamentos sobre as matérias previdenciária de natureza estratégica para o INSS, que se encontram sob análise nos Tribunais Superiores. Desta ação destacam-se os seguintes resultados de acordo com a publicação na internet:

- a) Alteração da redação do art. 175 do Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, para reconhecer o direito à incidência de correção monetária, nos termos da súmula AGU nº 38;
- b) Alteração da metodologia de cálculo da renda mensal do auxílio doença pela definição do alcance do art. 29, II, da Lei 8.213/1991 e do art. 3º da Lei nº 9.876 como também pela revogação do § 20 do art. 32 e alteração do §4º do art. 188-A ambos do Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto 3.048/1999;
- c) Interpretação do termo inicial do benefício de pensão por morte (art. 74, II, da Lei nº 8.213/1991) no caso de menores incapazes;

¹⁴ Disponível em:

<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplatImagemTexto.aspx?idConteudo=83125&id_site=1116&aberto=&fechado=>>. Acesso em 08 junho 2012.

- d) Participação ativa da Procuradoria Federal Especializada do INSS no processo de elaboração da Instrução Normativa de Benefícios a IN/INSS/PRES/45/2010;
- e) Aperfeiçoamento da normatização interna do INSS, com a eliminação de Orientações Internas e a substituição por manuais de serviços.

Estas são algumas ações que representam a atuação da PFE/INSS onde algumas teses desenvolvidas na defesa do INSS tiveram sua repercussão geral reconhecida pelo STF com posterior alteração legislativa. Além de ações que aproximam a PFE/INSS do Instituto atuando contribuindo com o aperfeiçoamento do conjunto normativo interno.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, temos que o Programa de Redução de Demandas Judiciais, executado pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE/INSS), é uma iniciativa inovadora dentro da Administração Pública, centrada na materialização do objetivo estratégico da Previdência Social de “minimizar as ocorrências de litígios”. Tem seu foco na redução da litigiosidade e no aprimoramento da qualidade do serviço prestado ao cidadão, através de ações coordenadas e descentralizadas.

Temos que no âmbito da Gerência Executiva do INSS em Campina Grande-PB o programa se apresentou de forma tímida, onde podemos apenas apresentar ações enquanto orientação jurídica veiculada no ano de 2010, como também na gestão estratégica do contencioso onde a Procuradoria local tem tido um caráter de encerramento dos litígios de forma consensual.

Ao final do presente trabalho chegamos à conclusão de que ainda não há publicações suficientes sobre o Programa de Demandas Judiciais do INSS nem muito menos sobre seus resultados, que tal fato refletiu em dificuldades para o desenvolvimento deste artigo, não nos permitindo avaliar a atuação do programa em relação a sua proposta maior que é a de reduzir o quantitativo de processos judiciais impetrados em desfavor das decisões proferidas pelo INSS. No entanto este fato não nos impede de tecer algumas considerações sobre o referido programa além de levantar hipóteses sobre os agentes causadores das demandas combatidas.

Entendemos que objetivo do Programa está devidamente estabelecido, porém o espectro de ações não atinge o real problema, que parece ser o alto índice de

reversão judicial das decisões administrativas e não tão somente o quantum de litígios existentes no poder judiciário pátrio em que a Autarquia Previdenciária Federal figura no polo passivo. Os administrados não confiam nas decisões administrativas tendo em vista que os servidores não fazem mais justificção administrativa, não ouvem testemunhas, não têm estrutura para requerer todas as diligências indicadas e, ainda por cima, precisam concluir as análises em curto espaço de tempo.

Mesmo não sendo apurados conhecimentos estatísticos, ou sequer dados nacionais ou locais suficientes para estimar o início de resultados visíveis, espera-se que estes se mostrem positivos e que de alguma forma possam mudar a visão da sociedade enquanto a imagem do INSS, permitindo que em breve a mesma se depare com outro comportamento, outra atitude e outros resultados da Previdência Social.

ABSTRACT

The National Social Security Institute (INSS) was reported in a recent survey by the National Council of Justice, as the biggest litigant from Brazilian judiciary. This results in damming of lawsuits, delays of justice, expenditure of human and financial resources as well as wearing the image of the Institute for society and the judiciary itself. To reduce the amount of litigation filed to the detriment of local authority pension, it was established in 2008, by the Attorney General's Office, jointly with the INSS, the Social Security Program to Reduce Demand Trial, which is active on several fronts that are described in this article, through documental review. Although relatively new, the program has achieved some progress in the provision of services by the Social Security administration. However it appears that this program needs a better foundation to achieve its ultimate objective which is the effective reduction of litigation involving INSS.

KEYWORDS: Social Security. Lawsuits. Demand Reduction Program Trial.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto di Trindade. **Revisão e reajustamento dos benefícios da Previdência Social**. 1. Ed. Salvador: JusPODIVM, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes**. Brasília: CNJ, 2011.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social. **Encontro de Olhares: Ambientação Institucional Analistas e Técnicos do Seguro Social**. Brasília: INSS, 2010.

_____. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2010**, Seção VIII – Procuradoria. 2010. Disponível em: <<http://www.mps.gov.br/conteudoDinamico.php?id=1169>>. Acesso em 18 maio 2012.

_____. Instituto Nacional do Seguro Nacional. Procuradoria Federal Especializada. **Manual de Conciliação**. Brasília: 2009. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg_IICONC_MANUALDECONCILIACAODAPROCURADORIAFEDERAL.pdf>. Acesso em 15 maio 2012.

_____. Ministério da Previdência Social. **Memorando-Circular Eletrônico PFE/INSS Nº 05/2010 DE 01/12/2010**. 2010. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/BaixarPdf/5449>>. Acesso em: 14 maio 2012.

_____. Advocacia Geral da União. **Súmula nº 44**. Publicada no Diário Oficial da União, Seção I, de 15/09; 16/09 e 17/09/2009.

_____. Advocacia Geral da União. **Portaria Interministerial AGU/MPS Nº 08/2008 DE 03/06/2008**. 2008. Disponível em: <http://www2.trt3.jus.br/cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=321192&infobase=legis.nfo&jump=Portaria%20Interministerial%20n%ba%200010%2f2008%2fAGU%2fMPS&softpage=ref_Doc>. Acesso em: 16 maio 2012.

_____. Ministério da Previdência Social. **Portaria PGF/PFE-INSS nº 530 de 13 de julho de 2009**. 2009. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=23114>>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. Ministério da Previdência Social. **Portaria PGF nº 765/2008 de 01/10/2008**. 2008. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=29373>>. Acesso em: 01 junho 2012.

_____. **Orientação Jurídica PFE/INSS Campina Grande-PB nº 01/2010 de 15/12/2010**. 2010. Disponível em: <<http://www-sislex>>. Acesso em: 25 maio 2012.

_____. Ministério da Previdência Social. **Portaria Conjunta nº 83/PGF/INSS de 4 de março de 2012**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/ListarAtos.aspx?TIPO_FILTRO=Internet&TIPO_ATO=70>. Acesso em: 28 maio 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo**. Niterói: Impetus, 2005. [Série Direito em foco – Direito Administrativo].

DUNKA, André Leonardo. **Processo Administrativo Previdenciário: Benefícios**. Universidade do Vale do Itajaí. Itajaí:2008. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Andre%20Leonardo%20Dunka.pdf>>. Acesso em: 16 de maio de 2012.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 16. Ed. Niterói: Impetus, 2011.

KAUSS, Lais Fraga. **A redução de demandas previdenciárias**. 2011. Disponível em: <http://www.revistaclausulaspetreas.com.br/artigo_juridico/1482_A-reducao-de-deman-das-previdenciarias--Lais-Fraga-Kauss>. Acesso em 12 maio 2012.

MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna. **Prática Previdenciária: A defesa do INSS em juízo**. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2008.

NOGUEIRA, Bárbara. Clipping de Notícias Jurídicas. **Programa de Redução de Demandas do INSS é destaque em publicação do Governo Federal e em estudo do CNJ**. 2010. Disponível em: <<http://jusclip.com.br/programa-de-reducao-de-demandas-do-inss-e-destaque-em-publicacao-do-governo-federal-e-em-estudo-do-cnj>>. Acesso em: 18 maio 2012.

VIEIRA, Sérgio. **Manual Prático sobre Revisão de Benefícios: Teses contra o INSS**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

WALD, Arnaldo. **Curso de direito civil brasileiro**. Obrigações e Contratos. 12. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2009.

ANEXOS

Litigantes dos maiores grupos pertencentes ao Setor Bancário da Justiça Federal	Percentual de Processos em relação aos 100 Maiores Litigantes Federais.	Percentual de Processos no Pólo Ativo	Percentual de Processos no Pólo Passivo
SETOR PÚBLICO FEDERAL	76,85%	31%	69%
INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	43,12%	19%	81%
FAZENDA NACIONAL	15,65%	69%	31%
UNIÃO	14,52%	24%	76%
FUNASA - FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE	0,79%	19%	81%
INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA	0,48%	38%	62%
IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS	0,47%	49%	51%
BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL	0,39%	19%	81%
INMETRO - INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL	0,24%	78%	22%
DNOCS - DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS	0,15%	57%	43%
FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	0,13%	35%	65%
OUTROS	0,91%	47%	53%
BANCOS	18,64%	27%	73%
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	18,24%	26%	74%
BANCO DO BRASIL	0,14%	23%	77%
BANCO DO BRASIL S/A	0,10%	23%	77%
BANCO NOSSA CAIXA S/A	0,04%	24%	76%
FHE - FUNDAÇÃO HABITACIONAL DO EXÉRCITO	0,09%	84%	16%
ITAÚ	0,08%	44%	56%
BANCO ITAÚ S/A	0,06%	36%	64%
BANESTADO - BANCO DO ESTADO DO PARANÁ S.A.	0,01%	80%	20%
BRADESCO	0,06%	19%	81%
BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	0,04%	41%	59%

Fonte: Departamento de Pesquisa Judiciárias/ CNJ.