

O § 3º do artigo 109 da Constituição Federal e os desafios da conciliação em matéria previdenciária na Justiça Estadual(1)

Autor: Bruno Takahashi

Juiz Federal Substituto

publicado em 16.12.2011

 

Resumo

O presente artigo trata da conciliação em face do INSS no âmbito da Justiça Estadual, por força da chamada “competência delegada” prevista no artigo 109, § 3º, da Constituição Federal. Apresenta o estágio atual da conciliação nesse âmbito, enfatizando a necessidade de haver um incremento da solução consensual ainda em primeira instância. Para tanto, defende a necessidade do reconhecimento do problema comum e da cooperação de todos os atores envolvidos, notadamente juizes estaduais, juizes federais, advogados privados e procuradores federais. Cita o caso do Juizado Especial Federal Avançado de Ibaiti para demonstrar a viabilidade da conciliação em competência delegada. Trata também do papel do advogado privado, ressaltando o problema da utilização do rito ordinário como desestímulo à conciliação em matéria previdenciária na Justiça Estadual. Elenca ainda a necessidade de uma postura ativa da Procuradoria Federal Especializada do INSS, sobretudo com um maior comparecimento em audiências de conciliação.

Palavras-chave: Conciliação em face do INSS. Competência delegada. Barreiras para solução consensual de conflitos. Perspectivas.

Sumário: Introdução. 1 O estágio atual da conciliação em “competência delegada”. 2 O reconhecimento do problema comum e a troca de experiências. 3 Auxílio entre juízos: o Acordo de Cooperação Jurisdicional entre o Juizado Especial Federal Avançado de Ibaiti e o Juízo Estadual da Comarca de Ibaiti. 4 A Súmula 111 do Superior Tribunal de Justiça e o papel do advogado na conciliação. 5 O papel ativo da Procuradoria Federal Especializada do INSS. Conclusão. Referências.

Introdução

É corrente a afirmação de que a solução consensual de controvérsias é a melhor para a resolução do conflito. Isso porque é uma decisão tomada pelas próprias partes envolvidas, sem os traumas que uma solução adjudicada pode causar. Não havendo uma relação de vencedor e perdedor, prevalece a lógica do “ganha-ganha”.

No entanto, é insuficiente propugnar pelo uso dos meios alternativos de solução de controvérsias em geral e da conciliação em particular sem que haja o reconhecimento das diversas situações e das peculiaridades do conflito a ser resolvido. Mais ainda, não basta o conhecimento do direito material envolvido, sendo necessária também a análise das circunstâncias em que o conflito é trazido, considerando ainda o aspecto social, cultural e econômico das partes.

Assim sendo, ao se estudar a conciliação no âmbito da seguridade social, é importante considerar que grande parte das demandas em face do INSS são ajuizadas perante a Justiça Estadual, por força do artigo 109, § 3º, da Constituição Federal.

O presente artigo pretende tratar justamente da conciliação no âmbito do que se convencionou chamar de “competência delegada”. Assim, inicialmente se apresenta o estágio atual da conciliação nessa área, destacando a importância do diálogo entre juízes federais e juízes estaduais. Em seguida, destaca-se a importância do papel dos advogados privados e públicos, apontando as dificuldades e apresentando sugestões de aprimoramento. Desse modo, defende-se a necessidade da colaboração conjunta de todos os atores envolvidos para que haja uma melhoria qualitativa e quantitativa dos acordos.

1 O estágio atual da conciliação em “competência delegada”

No que se refere à conciliação em face do INSS, qualquer análise seria incompleta se não considerar que grande parte das demandas judicializadas tramitam perante a Justiça Estadual,⁽²⁾ por força da autorização existente no artigo 109, § 3º, da Constituição Federal:

“Art. 109. (...)

§ 3º Serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, as causas em que forem parte instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede da vara do juízo federal, e, se verificada essa condição, a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual.”

Idêntico regramento já constava do artigo 15, III, da Lei nº 5.010/66, ao dispor:

“Art. 15. Nas Comarcas do interior onde não funcionar Vara da Justiça Federal (artigo 12), os Juizes Estaduais são competentes para processar e julgar:

(...)

III – os feitos ajuizados contra instituições previdenciárias por segurados ou beneficiários residentes na Comarca, que se referirem a benefícios de natureza pecuniária.”

Esses dispositivos fundamentam o que ficou conhecido como “competência delegada”, embora parte da doutrina critique o termo ao fundamento de que seria, na realidade, uma competência originária estabelecida pela Constituição e que afasta a competência do Juízo Federal Comum em favor do Juízo Estadual Comum.

Seja como for, a prática demonstra que isso vem ocasionando sérios problemas em relação ao tratamento adequado das lides em face do INSS.

De ordinário, os Juízes de Direito, assoberbados de processos das mais diferentes matérias, e até por uma justificável questão de prioridade, acabam por relegar as demandas previdenciárias a um segundo plano. Ademais, como regra, os concursos para ingresso na magistratura estadual nem sequer exigem conhecimento do Direito Previdenciário. O termo “competência delegada” é entendido em sua literalidade, ou seja, como uma atribuição da Justiça Federal apenas provisoriamente exercido pela Justiça Estadual.

Por sua vez, o fato de haver uma competência constitucionalmente estabelecida e que ampara a opção do segurado pela Justiça Estadual, faz com que normalmente não haja uma grande preocupação por parte da Justiça Federal. O artigo 109, § 3º, da CF é entendido como competência absoluta em favor da Justiça Estadual.

Desse modo, cria-se um “limbo jurídico”. Embora ambos os lados tenham parcela de razão, entende-se que não irá haver avanço significativo na matéria sem que se reconheça que, ao menos até que haja uma emenda

constitucional, o problema é comum, devendo ser resolvido em conjunto pela Justiça Federal e Estadual, com a necessária comunicação com o INSS e os advogados públicos e privados.

Atualmente, a conciliação na chamada “competência delegada”, como prática rotineira, está limitada ao segundo grau, ocorrendo, então, um “gargalo” de ações nos Tribunais Regionais Federais.

Apesar da louvável iniciativa de todos os envolvidos em projetos para facilitar a conciliação em segundo grau,**(3)** entende-se que seria mais vantajoso se os acordos fossem realizados ainda na primeira instância. De fato, com a homologação de acordos antes da fase recursal, haveria uma menor tramitação do processo. Desse modo, a parte-autora seria contemplada com uma implantação mais rápida do benefício almejado. O INSS, por sua vez, economizaria em relação ao pagamento de juros de mora e pela menor incidência de correção monetária. Existiria também uma redução da taxa de congestionamento nos tribunais, contribuindo, por isso, para uma prestação jurisdicional mais célere e efetiva.

Ocorre que, para que seja possível uma mudança da forma e, principalmente, do estágio processual em que as conciliações em matéria da seguridade social são realizadas, fazem-se necessárias uma série de medidas. Essas medidas possuem, como traço comum, a necessária cooperação entre os agentes envolvidos.

A seguir, sem a pretensão de esgotar o tema, mas, sobretudo, com a finalidade de ensejar o debate em torno da problemática apresentada, são trazidas algumas sugestões para o aprimoramento da conciliação no âmbito da “competência delegada” prevista no artigo 109, § 3º, da CF.

2 O reconhecimento do problema comum e a troca de experiências

Como destacado no item anterior, um primeiro passo para a melhoria das conciliações na “competência delegada” é o reconhecimento, tanto por parte da Justiça Federal como da Justiça Estadual, de que se trata de um problema comum que transcende a divisão de um ou outro desses ramos do Poder Judiciário. E que, dessa forma, exige atuação conjunta para a sua resolução.

Em consequência, é fundamental que haja uma interação entre os juízes federais e os estaduais, com uma constante troca de experiências que possam contribuir para o aprimoramento da conciliação.

Nesse sentido, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, merece destaque a existência de três Fóruns Interinstitucionais Previdenciários, sendo um abrangendo o Paraná, outro Santa Catarina e outro o Rio Grande do Sul, instituídos, respectivamente, pelas Resoluções 19, de 23 de março de 2011; 83, de 22 de outubro de 2010; e 36, de 24 de junho de 2010, todas do TRF4. Em tais fóruns, há a participação de juízes estaduais e federais, além de representantes da Procuradoria do INSS, da OAB e dos segurados, dentre outros. Cria-se, assim, um ambiente propício a discussões em âmbito estadual para a melhoria do tratamento das demandas em face do INSS como um todo, o que, assim, abrange a conciliação. De fato, o artigo 3º é idêntico nas três Resoluções referidas e possui a seguinte redação:

“Art. 3º São princípios a serem observados no âmbito das atividades do Fórum: respeito à dignidade humana, transparência, participação, coprodução, padronização, simplificação, celeridade, eficiência, **busca da conciliação** e redução da litigiosidade.” (destaque nosso)

Como complemento aos Fóruns Interinstitucionais estaduais, a prática vem demonstrando o êxito de reuniões locais para troca de experiências entre juízes estaduais e federais no que se refere ao Direito Previdenciário. Desse modo, as peculiaridades de uma certa localidade podem ser melhor discutidas, como, por exemplo, o predomínio de trabalhadores rurais ou de empregados sujeitos à exposição a

determinado agente agressivo (ex. ruído em uma região de grande concentração da indústria automobilística). Nesse sentido, entre 2009 e 2011 foram organizados dois *Workshops* de Direito Previdenciário envolvendo os juizes federais da Vara Federal de Jacarezinho e os juizes estaduais das Comarcas abrangidas pela Subseção daquele juízo, que compõem o chamado Norte Pioneiro. Recentemente, a ideia foi replicada no âmbito da 3ª Região, com a organização, na sede da Vara Federal de Ourinhos, do primeiro *Workshop* de Direito Previdenciário, envolvendo os juizes federais e os juizes estaduais da região do Sudoeste Paulista. Além das discussões entre juizes, nesses encontros foram fornecidos cursos de capacitação para os servidores da Justiça Estadual versando sobre o tema das aposentadorias por tempo de contribuição, diante da dificuldade verificada na região em relação a essa matéria. Outrossim, essas reuniões originaram dois manifestos assinados pelos juizes presentes com sugestões para a melhoria da jurisdição previdenciária, intitulados Carta de Jacarezinho e Carta de Ourinhos, sendo boa parte das sugestões apresentadas neste artigo resultante dessas reuniões.

A partir desses encontros, houve ainda uma aproximação entre os juizes federais e os estaduais de cada localidade. Isso fez com que fosse possível visualizar a situação específica da Comarca de Ibaiti, no Estado do Paraná, o que contribuiu para a instalação do Juizado Especial Federal Avançado de Ibaiti e a posterior assinatura do Acordo de Cooperação Jurisdicional entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual, como será tratado adiante.

3 Auxílio entre juízos: o Acordo de Cooperação Jurisdicional entre o Juizado Especial Federal Avançado de Ibaiti e o Juízo Estadual da Comarca de Ibaiti

Ciente das necessidades da região, a Presidência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por meio da Resolução nº 40, de 12 de maio de 2011, criou o Juizado Especial Federal Avançado de Ibaiti/PR, determinando a sua instalação a contar de 1º de junho de 2011.

A própria Resolução foi expressa no § 4º do artigo 1º ao prever a possibilidade de um acordo de cooperação jurisdicional entre os juízos federal e estadual da localidade para reduzir o passivo então existente de processos em que se objetiva a concessão de benefício em face do INSS:

“Art.1º (..)

§ 4º Fica facultado ao Jefa, mediante prévio acordo a envolver a OAB local, a Procuradoria Federal Especializada e ambos os juízos (federal e estadual), promover auxílio para redução do passivo processual da competência delegada junto à Vara Estadual da Comarca de Ibaiti.”

Em termos práticos, a Resolução previu a possibilidade de mitigação do artigo 25 da Lei nº 10.259/01 (“Não serão remetidas aos Juizados Especiais as demandas ajuizadas até a data de sua instalação”), sob a interpretação de que a aplicação desse dispositivo somente seria justificável caso a redistribuição de parcela do acervo inviabilizasse a adequada prestação jurisdicional do próprio Juizado Especial Federal recém-instalado.

Foi então firmado o Acordo de Cooperação Jurisdicional entre o Juízo Estadual da Comarca de Ibaiti e o juízo do Juizado Especial Federal Avançado de Ibaiti de 3 de junho de 2011. Dentre os seus considerandos, cabe destacar

“(…) ser do interesse de toda a sociedade a rápida solução dos litígios, com a prestação de tutela jurisdicional adequada (art. 5º, LXXVIII, CF/88) e que a nova unidade judiciária federal instalada no Município de Ibaiti pode colaborar no sentido de contribuir para a solução de conflitos previdenciários ainda pendentes de julgamento junto à Vara da Comarca de Ibaiti;”

Desse modo, o problema da “competência delegada” foi expressamente

reconhecido como uma questão atinente a toda a sociedade e não apenas a um ou outro juízo em particular.

Por meio de referido acordo, todas as ações previdenciárias com o valor da causa inferior a 60 (sessenta) salários mínimos – limite de competência dos Juizados Especiais Federais, nos termos do artigo 3º da Lei nº 10.259/01 – prontas para receber sentença na Vara Estadual da Comarca de Ibaiti na data do acordo e nos 06 (seis) meses seguintes seriam remetidas ao Jefa para receberem sentenças prolatadas pelos Juizes Federais com jurisdição naquela localidade, ou seja, aqueles em exercício na Vara Federal de Jacarezinho/PR (art. 1º). Outrossim, todas as ações relativas ao benefício assistencial da Lei nº 8.742/93-Loas e aos benefícios previdenciários por incapacidade (auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-acidente previdenciário), com valor da causa inferior a 60 (sessenta) salários mínimos seriam remetidas ao Jefa-Ibaiti para instrução e julgamento, independentemente do estágio processual em que se encontrassem na data do acordo e por um período também de 06 (seis) meses daquela data (art. 2º).

O objetivo de uma maior extensão do acordo no tocante aos benefícios por incapacidade, sem o limite do momento da conclusão para sentença, foi justamente propiciar a utilização do sistema de mutirões de audiências com perícia, produção de laudo e tentativa de conciliação na mesma data, consoante prática que já vinha obtendo êxito nos feitos em tramitação no Juizado Especial Federal de Jacarezinho/PR. **(4)** A hipótese, assim, era a de que seria possível, com pequenas adaptações, valer-se da prática conciliatória da Justiça Federal para a resolução adequada de processos de benefícios por incapacidade em face do INSS originariamente ajuizados perante a Justiça Estadual por força do artigo 109, § 3º, da CF.

Foram realizados dois dias de mutirão, entre 10 e 11 de outubro de 2011, estando agendados mais três datas para janeiro de 2012. Consoante dados consolidados pela Secretaria da Vara Federal de Jacarezinho, nesses dois dias do mês de outubro, foram pautados 36 (trinta e seis) processos. Desses, 12 (doze) resultaram em sentença de improcedência, 01 (um) de parcial procedência e 03 (três) de procedência. Em 03 (três) casos, houve extinção do feito sem resolução do mérito; e conversão em diligência de outros 04 (quatro). Foram homologados 13 (treze) acordos.

Desse modo, dos 21 (vinte e um) casos em que foi possível a realização de perícia, foi constada a incapacidade e não houve necessidade de diligência, houve acordo em 76%, aproximando-se, assim, da média pouco acima de 80% dos feitos em trâmite perante o Juizado Especial Federal de Jacarezinho/PR.

Esses dados permitem concluir que a conciliação em “competência delegada” é tão possível quanto no âmbito da Justiça Federal. Basta, para tanto, que haja o envolvimento e a cooperação entre os agentes envolvidos no processo.

O acordo de cooperação jurisdicional é apenas uma tentativa de enfrentar o problema das demandas decorrentes da autorização do § 3º do artigo 109 da Constituição Federal e de difundir a cultura da conciliação no âmbito da “competência delegada”. A partir da Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional Justiça, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, vislumbra-se que uma outra alternativa seria o encaminhamento dos autos passíveis de conciliação diretamente do Juízo Estadual no exercício de competência previdenciária “delegada” ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania à Justiça Federal, ou mesmo entre o Centro Judiciário Estadual para o Centro Judiciário Federal. Após a remessa dos autos ao Centro vinculado à Justiça Federal, seria possível a tentativa de conciliação, com concentração dos atos e da representação do INSS. Isso porque o objetivo fundamental do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania é antes a resolução adequada de conflito em um mesmo lugar.

De fato, segundo Mariella Ferraz de Arruda Pollice Nogueira (2011. p. 262), a

“proposta dos **Centros Judiciários** reside na concentração dos vários serviços prestados pelo Poder Judiciário, disponibilizando em um único local variados mecanismos de solução de conflito, com ênfase na conciliação e na mediação, práticas autocompositivas mais difundidas no Brasil.”

Assim, conforme a mesma autora, um dos papéis do Centro seria justamente o de “centralizar as conciliações e as mediações de determinada região geográfica”, permitindo assim “a uniformização dos serviços, seu adequado acompanhamento e fiscalização, bem como melhor equacionamento de recursos financeiros pelo Poder Judiciário”.

De todo modo, retomando o caso da cooperação jurisdicional estabelecida entre o JEFA-Ibaiti e o Juízo Estadual daquela Comarca, é de se destacar que houve resistência dos advogados privados em aceitarem os termos do acordo e, assim, manifestarem anuência aos termos pactuados. Foram necessárias reuniões com a Ordem dos Advogados do Brasil local para convencer a vantagem da medida. Ainda assim, após firmado o acordo, houve uma série de impugnações judiciais. **(5)**

Tudo isso leva à seguinte questão: por que a rápida solução da controvérsia, com possibilidade de conciliação entre as partes e de recebimento em menor tempo do benefício, foi impugnada justamente por aqueles que possuem o dever de defender a parte-autora?

É o que será analisado no próximo item.

4 A Súmula 111 do Superior Tribunal de Justiça e o papel do advogado na conciliação

Como regra, as ações previdenciárias que tramitam perante a Justiça Estadual, quando procedentes, condenam o INSS em **honorários sucumbenciais** nos termos da Súmula 111 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual “Os honorários advocatícios, nas ações previdenciárias, não incidem sobre prestações vencidas após a sentença”.

A base de cálculo dos honorários advocatícios, assim, é definida a partir das prestações que venceram até a data da sentença, sendo então multiplicada por uma alíquota (como 5% ou 10%). Desse modo, tratando-se de prestações mensais, se, por exemplo, a tramitação do processo em primeira instância demora 1 (um) ano, a base de cálculo englobará o total devido por, no mínimo, 12 (doze) prestações, além de todas as demais existentes antes do ajuizamento da demanda e que também integram os atrasados. Em consequência, quanto mais demorada for a demanda em primeiro grau, maior será o valor dos honorários advocatícios.

Acrescente-se ainda que, na prática forense, os **honorários contratuais** são igualmente fixados com base no valor dos atrasados devidos judicialmente, ou seja, que serão pagos mediante requisição de pequeno valor ou precatório. É comum que os honorários sejam devidos apenas em caso de êxito da demanda, mas em percentuais que por vezes atingem 30%. Mais uma vez, então, a demora na tramitação do processo contribui para a majoração dos honorários.

Desse modo, cria-se uma divergência entre o interesse da parte-autora e o interesse do seu advogado. Enquanto a primeira quer receber o seu benefício o quanto antes, o segundo é beneficiado com uma maior demora na tramitação do seu processo. Não por acaso, Mauro Spalding (2009) inclui essa problemática como um dos motivos aparentes que levam os advogados a buscarem a tutela do direito previdenciário de seu patrocinado perante a Justiça Estadual. Afinal, a própria diversidade de matérias em tramitação perante um juízo estadual, associada à falta de

estrutura e à maior rigidez do rito processual, faz com que, de ordinário, as ações previdenciárias se alonguem por mais tempo na Justiça Estadual.

Não por outro motivo, há um desinteresse na conciliação. Isso porque a conciliação possui o inegável mérito de abreviar o fim da demanda. Ademais, o INSS muitas vezes propõe que cada parte arque com os honorários de seus respectivos patronos para que haja um acordo, eliminando, assim, os honorários sucumbenciais.

A questão passa, inclusive, pela necessidade de se modificar a cultura jurídica em voga no Brasil, substituindo a “cultura da sentença” pela “cultura da pacificação”, para utilizar expressões de Kazuo Watanabe (2011). O papel do advogado é ampliado, seja buscando a solução consensual antes mesmo do ingresso em juízo, seja orientando adequadamente o seu cliente quando da negociação de um acordo. Como destaca Paulo Afonso Brum Vaz (2011):

“Os advogados, de sua vez, alguns intransigentes e refratários à ideia de solução consensual, precisam compreender que todos ganham quando se consegue evitar a judicialização do conflito (função primeira do advogado) e, depois, não sendo possível, quando se busca a solução do litígio pela via autocompositiva. Nunca se pode colocar o interesse próprio (do advogado) acima do interesse do cliente (parte). O advogado tem, na conciliação, a oportunidade de antecipar no tempo o recebimento de seus honorários.

A tônica das soluções consensuais, que deverá nortear as atividades do Poder Judiciário neste início de milênio, parece ampliar o espectro das atribuições dos advogados. Acresce-se às hoje desempenhadas, na defesa do direito e enquanto atividade essencial à administração da justiça, a orientação, extra e endoprocessual, para a solução consensual, que constitui um trabalho imprescindível e relevante, sobretudo com vistas a possibilitar que o cliente retire o máximo de proveito das negociações. Por isso, também o advogado deve estar qualificado para atuar na audiência conciliatória.”

No mesmo sentido é o ensinamento de Valeria Feriulli Lagrasta Luchiarri (2011, p. 247):

“A participação do advogado, por exemplo, é fundamental, tanto no processo de escolha do método de solução de conflito a ser utilizado, podendo orientar seu cliente, quanto na atuação como terceiro facilitador (conciliador ou mediador). Nas duas funções é importante que o advogado conheça o fundamento dos métodos de solução de conflitos existentes, sendo obrigatório na última que se capacite adequadamente.

Por outro lado, a participação dos advogados, no acompanhamento às partes e nos procedimentos afetos aos métodos consensuais de solução de conflitos, é necessária, pois é essa participação que confere segurança jurídica aos acordos eventualmente obtidos nesses procedimentos, uma vez que apenas eles podem aconselhar juridicamente as partes (conduta vedada ao terceiro facilitador, ainda que este tenha como profissão de origem a advocacia) e indicar a utilização de termos necessários a fim de que o acordo se torne exequível, caso descumprido.

Dessa forma, não há como sustentar que o incentivo aos métodos consensuais de solução de conflitos pela Ordem dos Advogados do Brasil viola disposição constitucional que considera o advogado indispensável à administração da justiça. E, nesse ponto, ainda é importante salientar que o próprio Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil, no seu artigo 2º, inciso VI, prevê como uma das funções do advogado a de atuar como conciliador, prevenindo a instauração de processos, colocando-o, portanto, como o primeiro conciliador da causa, de onde se depreende que, além de participar da conciliação e da mediação, acompanhando seus clientes, pode também atuar, ele próprio, como conciliador ou mediador.”

De todo modo, a modificação de uma cultura litigante tão arraigada no meio jurídico brasileiro é algo gradual e que depende inclusive da revisão do ensino do Direito no país. Enquanto isso não ocorre, uma solução seria permitir que o rito dos Juizados Especiais Federais fosse utilizado no âmbito da “competência delegada” do artigo 109, § 3º, da Constituição Federal.

Em outras palavras, sugere-se a revogação da parte final do artigo 20 da Lei nº 10.259/01 (“Art. 20. Onde não houver Vara Federal, a causa poderá ser proposta no Juizado Especial Federal mais próximo do foro definido no **art. 4º da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, vedada a aplicação desta Lei no juízo estadual**” – destaque nosso). Desse modo, e por força do artigo 1º desse mesmo diploma legal, haveria a possibilidade de se valer do artigo 55 da Lei nº 9.099/95, segundo o qual a “sentença de primeiro grau não condenará o vencido em custas e honorários de advogado, ressalvados os casos de litigância de má-fé”. Sem honorários em primeira instância, deixaria de existir boa parte da vantagem propiciada pela demora da demanda nos termos da Súmula 111 do STJ. **(6)**

Outrossim, ao se permitir o uso do rito dos Juizados Especiais Federais em competência delegada, haveria maior agilidade no processamento dos feitos e maior incentivo à conciliação, na medida em que é patente que a Lei nº 10.259/01 valorizou bastante essa forma de solução de controvérsias. De fato, há inclusive autorização legal expressa no artigo 10, parágrafo único, da Lei nº 10.259/2001 para a realização de acordos pelo Poder Público:

“Art.10. Os representantes judiciais da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais, bem como os indicados na forma do caput, ficam autorizados a conciliar, transigir, ou desistir nos processos da competência dos Juizados Especiais Federais. ”

Em suma, a aproximação dos ritos entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual poderia contribuir para que a conciliação avançasse em ambas, impedindo uma opção que muitas vezes esconde um interesse meramente econômico.

5 O papel ativo da Procuradoria Federal Especializada do INSS

Como se busca enfatizar no decorrer de todo o trabalho, a melhoria da conciliação na chamada “competência delegada” depende da colaboração de todos os envolvidos. Não se trata de uma questão de achar culpados, mas sim de encontrar soluções a partir da assunção de responsabilidades.

Assim, da mesma forma como o advogado privado, os advogados públicos também possuem grande responsabilidade para o avanço das práticas conciliatórias. No que se refere à conciliação no âmbito dos processos previdenciários ajuizados na Justiça Estadual, é necessário um papel ativo da Procuradoria Federal Especializada do INSS.

Esse papel ativo traduz-se tanto pelo diálogo constante com os setores administrativo dos órgãos – especialmente com o gerente da Agência da Previdência Social local –, quanto pelo esforço para o maior comparecimento nas audiências, momento por excelência da conciliação.

Em contrapartida, ciente das deficiências estruturais da Procuradoria, é importante que os diversos juízos estaduais organizem suas pautas de audiência de maneira a facilitar o comparecimento dos procuradores federais. Desse modo, mostra-se conveniente a organização de mutirões em datas previamente estabelecidas com a PFE-INSS, de modo a concentrar atos e permitir a otimização do tempo. Outra sugestão, que inclusive foi aventada em um dos *Workshops* de Direito Previdenciário referidos no item 2, seria a organização de pauta conjunta entre os diversos juízos estaduais, de modo que o comparecimento do procurador federal à audiência de um juízo não comprometesse outro. Isso

propiciaria, ainda, um maior volume de processos, a incentivar a vinda de um médico perito para atender diversas comarcas em um mesmo dia. De fato, é reclamação comum entre os juízes estaduais que o reduzido volume mensal de feitos por incapacidade muitas vezes faz com que não haja interesse de peritos para se deslocarem para as comarcas.

Além disso, nesses mutirões, poderia haver a convocação de procuradores federais com perfil mais adequado à conciliação a partir de indicações das chefias locais, o que contribuiria para difundir a “cultura da pacificação”.

Outrossim, a PFE-INSS poderia intermediar convênios entre a Autarquia e os Tribunais de Justiça para o fornecimento de acesso para os juízes estaduais aos sistemas de consulta de dados de benefícios, como a plataforma Plenus, o Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS e o Sistema de Administração de Benefício por Incapacidade – Sabi. Com isso, os juízes teriam possibilidade de melhor investigar o caso concreto antes de remeterem o processo para a conciliação ou antes de homologarem um acordo.

Da mesma forma, de modo a facilitar a apresentação de acordos e também com a finalidade de se evitarem fraudes, mostra-se imprescindível a criação de um sistema de prevenções unificado. Isso coibiria a prática que vem se mostrando cada vez mais rotineira de ajuizamento de demandas idênticas perante a Justiça Federal e a Justiça Estadual, sobretudo em localidades em que a distância entre os diversos juízes não é grande. Para tanto, a PFE-INSS poderia contribuir a partir de uma alimentação eficiente do Sistema Integrado de Controle das Ações da União – Sicaú. O Poder Judiciário, por sua vez, poderia cogitar de maneiras de integração dos próprios sistemas de andamento processual em um cadastro único que envolvesse a Justiça Federal e a Justiça Estadual, bem como que possibilitasse o envio automático de informações ao Sicaú.

Por fim, a execução dos acordos seria facilitada se houvesse melhoria na comunicação entre a Justiça Estadual e as Agências do INSS de Atendimento de Demandas Judiciais – AADJs, por exemplo com a comunicação direta da ordem de implantação a referidas agências. Para tanto, o papel da Procuradoria no estabelecimento dessa comunicação é fundamental.

Em suma, essas são apenas algumas sugestões para demonstrar como é importante que haja um papel ativo da PFE-INSS no âmbito das conciliações em “competência delegada”.

Conclusão

Segundo Eduardo Cambi (2009, p. 337), o processo é um “espaço polifônico”, “no qual diversas vozes se entrecrocaram e onde emergem vários pontos de vista sobre as questões em litígio”. É por isso que se defende no presente artigo a necessidade de colaboração entre todos os atores do processo para que possa existir avanços no âmbito da conciliação em “competência delegada”.

Essa colaboração inicia-se pelo reconhecimento de que se trata de um problema comum, cujo enfrentamento se mostra imprescindível em qualquer política conciliatória em demandas da seguridade social.

Assim, pugna-se pela maior aproximação e pela troca de experiências entre juízes federais e estaduais, criando um canal constante de comunicação para promover a melhoria do tratamento dos conflitos em face do INSS. Da mesma forma, destaca-se a importância dos advogados privados e públicos. Os advogados privados, mediante a assunção do papel de primeiro conciliador, zelando pelos reais interesses de seus clientes. Os advogados públicos, mediante maior auxílio na realização de um bom acordo, sobretudo com um maior comparecimento em audiências.

Em suma, este trabalho apenas buscou trazer algumas sugestões e iniciar o debate em torno de um tema ainda pouco desenvolvido como o das conciliações na “competência delegada” do artigo 109, § 3º, da Constituição Federal.

Referências

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

LUCHIARI, Valeria Ferioli Lagrasta. A Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça: Origem, objetivos, parâmetros e diretrizes para a implantação concreta. In: PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (coord.). **Conciliação e Mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 229-49.

NOGUEIRA, Mariella Ferraz de Arruda Pollice. Dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania. In: PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (coord.). **Conciliação e Mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 261-72.

RIBEIRO, Diego. Ações contra o INSS atrasam a Justiça Estadual. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 12 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.php?id=1157125>> Acesso em: 14 nov. 2011.

SPALDING, Mauro. Palestra sobre “Os 7 motivos aparentes que levam os advogados a buscarem a tutela do direito previdenciário de seu patrocinado perante a Justiça Estadual, e não junto à Justiça Federal de Jacarezinho”, proferida durante o **I Workshop de Direito Previdenciário promovido pela Vara Federal de Jacarezinho** em 25 nov. 2009.

SPALDING, Mauro; TAKAHASHI, Bruno. Técnica de aceleração e efetividade de processos de benefícios por incapacidade administrados pelo INSS: a prática adotada na Vara Federal de Jacarezinho/PR. **Sistcon – Procedimentos para resultados exitosos em conciliação**. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rbb_projeto%20JACAREZINHO.pdf> Acesso em: 14 nov. 2011.

VAZ, Paulo Afonso Brum. Conciliações nos conflitos sobre direitos da Seguridade Social. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 43, ago. 2011. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao043/paulo_vaz.html> Acesso em: 26 set. 2011.

WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário nacional para o tratamento adequado dos conflitos de interesses. In: PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (coord.). **Conciliação e Mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 3-9.

Notas

1. O presente artigo baseia-se em painel apresentado no **III Fórum de Conciliação na Justiça Federal da 4ª Região: Conciliações na Seguridade Social**, realizado na cidade de Florianópolis/SC nos dias 17 e 18 de novembro de 2011. Também participaram do painel o Juiz de Direito Ricardo Pippi Schmidt, o Procurador Federal Rubem Correa de Rosa e o Advogado Matusalém dos Santos, que trouxeram importantes subsídios a este trabalho. Agradeço ao Desembargador Federal Paulo Afonso Brum Vaz pelo convite para o evento e aos servidores da Vara Federal de Jacarezinho Ayrton Luiz Pouzatto, *Maria Donzélia* Ferreira da Costa e Rodrigo Sato pelo auxílio na consolidação dos dados estatísticos relativos ao Juizado Especial Federal Avançado de Ibaiti.

2. Reportagem do jornal *Gazeta do Povo* de 12 ago. 2011 relata que, no Paraná, “um levantamento preliminar da Associação dos Magistrados do Paraná (Amapar) em 14 cidades do interior do estado aponta que os

juizes dessas comarcas trabalham aproximadamente 30% a mais por terem de julgar ações previdenciárias contra o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)". In: RIBEIRO, Diego. Ações contra o INSS atrasam a Justiça Estadual. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 12 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1157125>> Acesso em: 14 nov. 2011.

3. A propósito, cabe destacar a Resolução 52 do TRF4 de 19 de agosto de 2009, que dispõe sobre a inclusão no Sistema de Conciliação – Sistcon – dos processos da matéria previdenciária em grau de recurso no Tribunal e nas Turmas Recursais dos JEFs da 4ª Região..

4. Para um detalhamento da prática, *vide* SPALDING, Mauro; TAKAHASHI, Bruno. Técnica de aceleração e efetividade de processos de benefícios por incapacidade administrados pelo INSS: a prática adotada na Vara Federal de Jacarezinho/PR. **Sistcon – Procedimentos para Resultados Exitosos em Conciliação. Disponível em:** <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/rbb_projeto%20JACAREZINHO.pdf> Acesso em: 14 nov. 2011.

5. Foram ajuizados perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, dentre outros, os Mandados de Segurança 0013607-48.2011.404.0000, 0013523-47.2011.404.0000, 0013559-89.2011.404.0000, 0013608-33.2011.404.0000, todos indeferidos liminarmente por ilegitimidade do Presidente daquela Corte para figurar como autoridade coatora. Além disso, foram interpostos vários Agravos de Instrumento, como os AG 0012029-50.2011.404.0000 e 0012031-20.2011.404.0000. Cabe destacar os seguintes trechos das decisões dos Desembargadores Federais nesses dois recursos: "(...) Ademais, a medida adotada visa à celeridade processual e à garantia da prestação jurisdicional, não acarretando prejuízo algum ao segurado. Ante o exposto, indefiro o pedido de efeito suspensivo ativo. Vista ao agravado para, querendo, responder. Intimem-se" (TRF4, AG 0012029-50.2011.404.0000, Quinta Turma, Relator Rogerio Favreto, D.E. 15.09.2011); "Quanto à alegação de violação ao princípio da identidade física do juiz, observo que esta não deve ser acolhida. A referida regra, constante do art. 132 do CPC, não se reveste de caráter absoluto, admitindo a sua mitigação quando a decisão é proferida por outro Juiz, que não aquele que presidiu a fase instrutória, quando designado pelo Tribunal competente para prestar auxílio em regime de exceção. Tanto assim que o art. 515, § 3º, do CPC permite que o tribunal julgue desde logo a lide, nos casos de extinção do processo sem julgamento de mérito, versando, a causa, questão exclusivamente de direito. O § 4º desse mesmo artigo, incluído pela Lei 11.276, de 07.02.2006, orienta que o tribunal, constatando ocorrência de nulidade sanável, poderá determinar a realização ou a renovação de ato processual, prosseguindo o julgamento da apelação após cumprida a diligência. O juiz natural não pode ser óbice à jurisdição, mas garantia da mesma, mormente quanto à necessidade de respostas prontas e mais céleres da Justiça. Ademais, observo que o fato em nada dificultou o exercício da defesa do requerido, não lhe acarretando prejuízo algum. (...). Importante referir que a Resolução 40 desta Corte, que dispôs a respeito da criação do Juizado Especial Federal Avançado (Jefa) de Ibaiti, no § 3º do artigo 2º, preconiza que não haverá redistribuição processual, e o § 4º do mesmo artigo autoriza a formação de acordo para diminuir o passivo processual da competência delegada. Portanto, não há redistribuição de processos. *In casu*, o Jefa auxilia o juízo da Comarca de Ibaiti, sem prejuízo de jurisdição, realizando audiências e proferindo sentenças, conforme se depreende do artigo 3º do referido acordo: 'Art. 3º A atuação dos magistrados federais nos feitos que tramitam na Vara Estadual da Comarca de Ibaiti se dá unicamente a título de auxílio, não alterando a competência, já que o trânsito dos autos de um fórum para outro não gera redistribuição e é feito apenas como forma de facilitar e agilizar o cumprimento do acordo aqui pactuado.' (...) Ante o exposto, com fulcro no art. 557, § 1º-A, do CPC, c/c art. 37, § 1º, inc. II, do Regimento Interno deste Tribunal, nego provimento ao agravo de instrumento. Publique-se. Intimem-se" (TRF4, AG 0012031-

20.2011.404.0000, Sexta Turma, Relator Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, D.E. 08.09.2011).

6. Sob outra ótica, o Dr. Matusalém dos Santos, em sua apresentação no painel referido acima, destaca que o uso do rito ordinário também prejudica os advogados, na medida em que a demora do processo aumenta o valor em discussão, ultrapassando a alçada do Procurador Federal para propor acordos. Haveria ainda o problema de, diferentemente dos Juizados, as sentenças não serem líquidas.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023: 2002/ABNT):

TAKAHASHI, Bruno. *O § 3º do artigo 109 da Constituição Federal e os desafios da conciliação em matéria previdenciária na Justiça Estadual.* **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 45, dez. 2011. Disponível em:
< http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao045/bruno_takahashi.html>
Acesso em: 14 fev. 2012.

REVISTA DE DOUTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS