

# MUDANÇA DE PARADIGMA NA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL E SEUS REFLEXOS NAS AÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

*A PARADIGM SHIFT IN THE FEDERAL PUBLIC LAW AND  
ITS CONSEQUENCES IN SOCIAL SECURITY LAWSUIT*

*Grégore Moreira de Moura*

*Procurador Federal. Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS em Belo Horizonte-MG desde 2009. Mestre em Ciências Penais pela UFMG. Autor do livro Do princípio da Co-culpabilidade. Impetus, 2006.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 a nova visão da AGU; 2 a PFE-INSS e o INSS como Órgãos Pioneiros na redução de demandas; 3 Premissas e Vantagens da Conciliação; 4 Evolução Normativa no Âmbito da AGU, do INSS e da PFE-INSS - o viés conciliador; 5 Redução de Demandas Previdenciárias: objetivos e efeitos; Referências.

**RESUMO:** O presente estudo tem por objetivo demonstrar a mudança de paradigma que permeia a missão e a estrutura da Advocacia Pública Federal com o objetivo de fomentar uma advocacia de Estado, na busca do reconhecimento do seu verdadeiro papel na sociedade brasileira.

Neste aspecto, destaca-se o novo papel do advogado público, com o objetivo de fomentar a conciliação, a fim de que sejam reduzidas as demandas processuais, principalmente nos processos de natureza previdenciária, abordando os aspectos normativos e práticos deste novo desafio, na busca da conciliação, com o fim de resolução material de conflitos de interesses.

**ABSTRACT:** The present study aims at demonstrating the paradigm shift that permeates the mission and structure of Federal Public Law with the aim of encouraging a State law, seeking recognition of their true role in Brazilian society.

In this respect, we highlight the new role of public advocate, with the aim of promoting reconciliation, so that procedural demands are reduced, especially in the processes of security nature, addressing the normative and practical aspects of this new challenge in the search conciliation, with the aim of solving materially solving conflicts of interest.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mudança de Paradigma. Nova Visão da Advocacia-Geral da União. Redução de Demandas. Conciliação nos Processos Previdenciários. Evolução Normativa. Papel do Advogado Público.

**KEYWORDS:** Paradigm Shift . New Vision of the Attorney General of the Union. Demand Reduction Reconciliation. Process In Retirement. Evolution-Regulatory Role of the Public Advocate.

## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo demonstrar a mudança de paradigma que permeia a missão e a estrutura da Advocacia Pública Federal com o objetivo de fomentar uma advocacia de Estado, na busca do reconhecimento do seu verdadeiro papel na sociedade brasileira. Inserido neste contexto, trazemos à baila uma das vertentes que demonstram o novo caminho a ser seguido pelos advogados públicos, qual seja a feitura de acordos e a importância do seu papel na redução de demandas tanto pré-processuais como endo-processuais, mormente nas ações de cunho previdenciário.

Desta feita, desenvolveremos o tema trilhando o seguinte caminho: 1) a nova visão da AGU (Advocacia Geral da União); 2) A PFE-INSS e o INSS como órgãos pioneiros na realização de acordos judiciais; 3) Premissas e vantagens da conciliação; 4) Evolução normativa no âmbito da AGU, da PFE-INSS e do INSS – O viés conciliador; 5) Redução de demandas previdenciárias: objetivos e efeitos; 6) Conclusão.

### 1 A NOVA VISÃO DA AGU

A Advocacia Geral da União foi efetivamente criada na Constituição Federal de 1988 figurando no capítulo relativo às funções essenciais à Justiça. Portanto, a própria disposição topográfica da AGU na Carta Magna indica sua natureza jurídica, tendo já demonstrado sua missão em *slogan* já adotado pelo órgão que dizia: “AGU-Cidadã: Direito de Todos. Dever do Estado”.

Ora, a simples leitura constitucional da AGU, bem como o *slogan* que move a Instituição, já demonstra a superação da dicotomia Advocacia de Estado X Advocacia de Governo, isto é, hoje o papel da Instituição não é promover a representação judicial e extrajudicial do Governo A ou B, mas sim defender o Estado Brasileiro, através do primado dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública esculpidos no art. 37 da Carta Constitucional.

Conforme leciona Thomas Kuhn estamos, portanto, diante de uma mudança de paradigma<sup>1</sup>, ou seja, do modelo teórico da advocacia de governo para a advocacia de Estado, como decorrência da adoção de um Estado Democrático de Direito.

---

1 Paradigma segundo o autor são “determinados modelos teóricos e métodos advindos de uma forma de compartilhar objetivos, formas de pensar, marcos teóricos, ou seja, a mesma visão de mundo”. (KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, p. 220, 2003.)

Logo, superada está a fase da defesa de interesses governamentais ou da busca desenfreada pela litigiosidade até as últimas instâncias, já que os advogados públicos federais buscam a defesa da sociedade brasileira. Portanto, clara está a nova visão da AGU, confirmada em suas Diretrizes Estratégicas, quando define que sua missão é: *“Exercer a Advocacia Pública da União em benefício da sociedade por meio da proteção jurídica do Estado”*.

Enfim, nos dias atuais, o advogado público tem total apoio institucional e legal para promover a conciliação e a redução de processos, principalmente nas ações previdenciárias, isto é, é dever do advogado público sair da passividade para a proatividade.

## **2 A PFE-INSS E O INSS COMO ÓRGÃOS PIONEIROS NA REDUÇÃO DE DEMANDAS**

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é órgão pioneiro na questão da redução de demandas, malgrado seja uma das partes que mais figura no pólo passivo de demandas judiciais.

A primeira normatização que se tem notícia de redução de demandas no INSS remonta à década de 70. Todavia, houve um recrudescimento das fraudes contra a Previdência Social na década de 80, inclusive com participação de funcionários públicos, o que levou ao engessamento da liberdade de transacionar do advogado público.

Todavia, ainda no ano de 2002, o INSS editou a OIC/INSS/DCPRES/ PROCGER nº 56/2002 que regulava a conciliação nos juizados especiais e a designação de prepostos para acompanhamento dos processos naquele órgão do Poder Judiciário. Após, editou a Resolução CNPS nº 1.245/2004, hoje revogada, que regulamentava a oportunidade de formalização de desistência ou transigência judiciais em ações previdenciárias.

Tudo culminou com a disseminação nacional do Programa de Redução de Demandas previsto na Portaria Interministerial AGU/MPS nº 07 de 11/03/2009 que revolucionou a atuação da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, visto que abarcou uma verdadeira mudança de mentalidade no âmbito da Advocacia Pública Previdenciária, dando segurança e orientações jurídicas aos procuradores, através da padronização de defesa, alinhamento estratégico e aproximação das diversas esferas de direção da Procuradoria e do INSS.

Assim, a PFE-INSS e o INSS saíram na frente buscando atingir a missão institucional da AGU, bem como da Autarquia Previdenciária que é “*garantir proteção ao trabalhador e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária e inclusiva e sustentável, com objetivo de promover bem-estar social*”, servindo de exemplo a todos os órgãos da administração pública na solução consensual de conflitos.

### 3 PREMISSAS E VANTAGENS DA CONCILIAÇÃO

No dicionário<sup>2</sup> encontramos a palavra conciliar com o seguinte significado: “Pôr em boa harmonia; reconciliar. Aliar, combinar. Estar ou pôr-se de acordo; harmonizar-se”.

Já na seara jurídica conciliação é um instituto que se caracteriza pela premissa maior de resolução material ou substancial do conflito de interesses, isto é, a conciliação jurídica harmoniza as partes e coloca uma pá de cal no conflito de interesses surgido, porém não apenas de maneira formal, visto que gera nas partes envolvidas a sensação de pacificação do conflito social, revolvendo de maneira efetiva a lide.

Logo, a conciliação atende ao interesse social e à sociedade como um todo, cabendo ao advogado público promovê-la sempre que seja legalmente possível e esteja convencido da existência do direito do cidadão. Vale advertir que a proposta de conciliação é ato privativo do advogado público, não podendo o Poder Judiciário interferir nesta faculdade garantida ao representante judicial do órgão público.

A conciliação pode ser feita antes de iniciada a ação judicial ou depois, portanto, pode ser pré-processual ou endo-processual.

Na fase pré-processual cabe ao advogado público atuar de maneira proativa quando exerce a função de consultoria e assessoramento do órgão público, não se atendo apenas a responder questionamentos jurídicos, mas se imiscuindo nas questões de fundo, inclusive normativas e procedimentais, propondo, se for o caso, alterações e adequações nas normas internas e procedimentos do órgão assessorado, a fim de evitar futuras demandas judiciais<sup>3</sup>. Talvez esse seja o principal papel do advogado público na redução de demandas previdenciárias, pois atua na causa e não no efeito.

2 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Mini Aurélio. Dicionário da Língua Portuguesa*. 6. ed. Curitiba: Positivo Perspectiva, 2005. p. 253.

3 O já citado Programa de Redução de Demandas possui forte vertente pré-processual, sendo que houve até mesmo criação de Grupo de Trabalho denominado GT Redução de Demandas formado por

Vale lembrar que a AGU possui órgão específico com a finalidade de solução de conflitos entre órgãos públicos que pode exercer a função de conciliação pré-processual. Trata-se da Câmara de Conciliação da Administração Federal – CCAF cujo objetivo principal é dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios<sup>4</sup>. Hoje, muitos contratos firmados entre órgãos públicos já preveem a utilização da CCAF em seu texto, prevenindo litígios, como nos contratos do INSS com a DATAPREV, o contrato de rateio da Autoridade Pública Olímpica, dentre outros.

Já a conciliação endo-processual pode se dar de várias formas como o reconhecimento do direito, a transação, a desistência da ação, a não interposição de recurso e a desistência do recurso interposto.

No âmbito previdenciário todas estas práticas conciliatórias já têm sido adotadas pelo Procurador Federal com base nas diversas normas que regulamentam a matéria no âmbito da AGU, da PFE-INSS e do INSS, o que tem diminuído sensivelmente o número de erros administrativos por parte da Autarquia Previdenciária, bem como tem reduzido o número de processos judiciais.

#### **4 EVOLUÇÃO NORMATIVA NO ÂMBITO DA AGU, DO INSS E DA PFE-INSS - O VIÉS CONCILIADOR**

Aliado ao novo espírito que permeia a Advocacia Geral da União, o INSS e a PFE-INSS editaram várias normas com o objetivo primordial de concretizar o viés conciliador comum aos três órgãos, na busca do fim primordial do Estado Brasileiro, qual seja atingir o bem comum.

Para isso, não bastava ter missões institucionais bem definidas e planejamentos estratégicos delimitados. Era preciso normatizar e balizar a atuação dos advogados públicos.

Assim, foram publicadas normas que disciplinam tanto o aspecto material quanto formal da realização de práticas conciliatórias no âmbito da AGU, do INSS e da PFE-INSS.

---

procuradores federais, a fim de propor alterações em todas as normas internas do INSS. O subscritor participou deste GT.

4 A CCAF é órgão da Consultoria-Geral da União, foi criada pelo Ato Regimental nº 05, de 27 de setembro de 2007 e é regulamentada pela Portaria AGU nº 1.281/2007, bem como pelo Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010.

Podemos citar as Portarias AGU nº 505/2002 e nº 109/2007 que somente se aplicavam aos feitos dos Juizados Especiais. Depois foi editada a Portaria AGU nº 990/2009 que delegou competência para o Procurador Geral Federal autorizar transações e acordos e por fim foi publicada a Portaria nº 915/2009, atualmente em vigor, que permitiu a conciliação para todos os foros, inclusive aqueles submetidos ao rito ordinário.

Além disso, foram expedidas orientações internas conjuntas, resoluções, despachos da Coordenação Geral de Matéria de Benefícios da PFE-INSS, dentre os quais podemos citar a Resolução CNPS nº 1.303/2008, a qual fixou valores e competências para desistências e transações judiciais.

## **5 REDUÇÃO DE DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS: OBJETIVOS E EFEITOS**

Como já dito alhures, no âmbito do INSS e da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE-INSS) foi criado um Programa de Redução de Demandas Previdenciárias cujo principal objetivo é diminuir a litigiosidade, ou seja, solucionar os conflitos na esfera administrativa, reconhecer o direito do cidadão na esteira da legalidade, diminuir o erro administrativo, aprimorar procedimentos e normas internas para adequação à legalidade e constitucionalidade das mesmas, melhorar o processamento de recursos administrativos, concatenar as fases do processo administrativo previdenciário, enfim, evitar que surja uma demanda judicial com a melhoria e busca de excelência do serviço a ser prestado ao cidadão-segurado.

Portanto, o foco principal da redução de demandas é a atuação na causa do problema, ou seja, evitar que a decisão administrativa seja encaminhada ao Poder Judiciário. Acaso não se consiga atingir tal desiderato e haja o ajuizamento da ação junto ao Poder Judiciário, o Programa também prevê formas proativas de atuação voltada para as práticas conciliatórias, como já explicitado no item 2 deste trabalho.

Em suma, tanto na fase pré-processual como na endo-processual o Programa de Redução de Demandas vem sendo um importante fomentador de melhora da qualidade do serviço prestado ao segurado-cidadão e, por conseguinte, à sociedade brasileira.

Podemos citar como exemplos de ações do programa: a elaboração de diversos projetos de leis; a edição da Resolução 70 INSS/PRES de 2009 que enxugou as normas previdenciárias; a criação do processo administrativo previdenciário; a alteração da IN 45 INSS/PRES de 2010; o

projeto de conciliação nos Tribunais Superiores<sup>5</sup>; os projetos de conciliação no âmbito das Turmas Recursais; a realização de mutirões previdenciários; a criação prática de uma “nova fase processual” no Juizado Especial para promover a viabilidade de conciliações, dando vista à Autarquia sobre a possibilidade de conciliar; a realização de perícias conjuntas entre o INSS e o Poder Judiciário, através da centralização em salas próprias nas dependências da Justiça Federal; atuação proativa pelos advogados públicos realizando diversas conciliações e assumindo o papel de agente de Estado no reconhecimento do Direito, sem contar a economia gerada para os cofres públicos tanto de maneira direta quanto indireta.

Para se ter uma idéia da mudança de paradigma no âmbito da Procuradoria Geral Federal, bem como a busca da redução de demandas, transcrevo quadro relativo às desistências e acordos realizados no mês de agosto de 2011, sendo que a grande maioria ocorreu em ações previdenciárias, publicados na Ordem de Serviço n° 01/2011 – DEPCONT/PGF/AGU.

Região	Acordos	Economia estimada	Valor Pago
1ª Região	4.068	R\$ 18.412.406,80	R\$ 23.149.069,83
2ª Região	206	R\$ 1.499.159,38	R\$ 2.211.915,96
3ª Região	1.210	R\$ 3.399.178,12	R\$ 10.099.686,93
4ª Região	1.464	R\$ 2.222.345,28	R\$ 8.995.456,42
5ª Região	2.448	R\$ 6.882.620,93	R\$ 11.711.375,16

Assim, a redução de demandas<sup>6</sup> tem atingido suas metas como: reconhecer direitos do segurado, tendo em vista as peculiaridades do

5 PORTARIA CONJUNTA INSS/PGF/PFE-INSS N° 5, DE 16 DE OUTUBRO DE 2009 que autoriza a criação de Grupos de Trabalho para analisar a possibilidade de realizar transações em processos judiciais em que o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS seja parte, e disciplina o seu funcionamento.

6 Dentro do programa de redução de demandas foi criado um índice para mensurar o número de concessões de benefício feitas por ordem judicial, para viabilizar as ações e identificar os problemas. Conforme relatório de Gestão da PFE-INSS – Setembro de 2008 a Setembro de 2009 (págs. 14 e 15), temos que “*como forma de promover o acompanhamento das unidades através de uma política de gestão por resultados das ações em desenvolvimento no Programa de Redução de Demandas, foi instituído o Índice de Concessões Judiciais. ICJ, indicador gerencial de acompanhamento capaz de apontar os reflexos das decisões judiciais no volume total de benefícios concedidos pela Previdência Social. O indicador, ferramenta pioneira de avaliação estratégica em redução de demandas criado pela PFE/INSS no curso do Programa de Redução de Demandas, foi apresentado a todas unidades do INSS pelo Memorando-Circular Conjunto PFE-INSS/*

caso concreto; promover a economia processual e a duração razoável do processo judicial e administrativo; efetivar uma Advocacia de Estado; evitar maior prejuízo aos cofres públicos e mudar a imagem externa dos órgãos da Administração Pública Federal com a melhoria do atendimento ao cidadão.

## 6 CONCLUSÃO

De tudo que foi dito, fica clara a evolução da Advocacia Geral da União na busca do vetor conciliatório, como consequência de uma advocacia pública plena e consciente do seu papel como fomentadora de políticas públicas, na busca da defesa da sociedade brasileira.

E este viés atinge seu cume nas ações previdenciárias, pelo seu excessivo número e pelos complexos fatores envolvidos como acidente, doença, senilidade, enfim, situações de risco social, que necessitam de resolução material, efetiva e rápida do conflito de interesses.

Com efeito, cabe ao advogado público introjetar os valores supracitados e ter consciência do seu papel e de sua enorme responsabilidade social, concretizando a defesa do interesse público primário, pois quem ganha é a sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

---

*DIRBEN/DIRAT nº 01/2009, e estando sob monitoramento pelo Painel Estratégico do Plano de Ação do INSS. O índice reflete o nível de intervenção do Poder Judiciário nas políticas públicas previdenciárias, na medida em que relaciona a quantidade de implantações de benefícios previdenciários realizadas no cumprimento de ordens judiciais em relação ao volume total de benefícios previdenciários implantados administrativamente". Este índice foi aperfeiçoado com a publicação da Portaria PFE-INSS nº 273, de 3 de outubro de 2011, publicada no BS nº 191 do INSS e hoje temos uma mensuração mais detalhada para definir as estratégias de redução de demandas e melhora das decisões administrativas. São eles: Índice de Concessão Judicial – ICJ; Índice de Concessão Judicial por Indeferimento – ICJ-I; Índice de Concessão Judicial por Requerimento – ICJ-R; Índice de Pagamento Judicial de Auxílio-Doença – IPJ-AD; Índice de Desempenho Processual – IDP e Índice de Resolutividade Definitiva – IRD.*

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Mini Aurélio*. Dicionário da Língua Portuguesa. 6. ed. Curitiba: Positivo Perspectiva, 2005.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 8. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

Relatório de Gestão da PFE-INSS –Setembro de 2008 a Setembro de 2009.  
PFE-INSS EM AÇÃO.

Sites oficiais: <<http://www.agu.gov.br>; [www.agu.gov.br/pfeinss](http://www.agu.gov.br/pfeinss)>; <<http://www.previdencia.gov.br>>.