

Doutrina de precedentes e lides previdenciárias

Reflexão sobre o papel da jurisprudência na prevenção e redução de demandas no âmbito da Justiça Federal

Aloysio Cavalcanti Lima¹

Resumo: O presente trabalho busca analisar a função desempenhada pela jurisprudência no Direito contemporâneo. O significativo número de demandas em trâmite no âmbito do Poder Judiciário impôs a adoção de instrumentos voltados à prevenção e abreviação de litígios. A súmula vinculante e os mecanismos impeditivos de recursos fortaleceram a jurisprudência, aproximando o sistema jurídico brasileiro, herdeiro da tradição romano-germânica, do sistema de *Common Law*, em que a o precedente judiciário ostenta a condição de fonte do Direito. É neste cenário que a interpretação firme e consolidada dos Tribunais pode servir, a um só tempo, como diretriz para julgamento de litígios e como paradigma para aplicação do Direito também na esfera do processo administrativo previdenciário. Desse modo, a jurisprudência atende o escopo pacificador da jurisdição, não apenas reduzindo e abreviando demandas, mas prevenindo a própria lide.

Sumário: Introdução. 1. A redefinição do papel da Jurisprudência como fonte do Direito. 2. Doutrina de precedentes e lides previ-

1. Juiz Federal Substituto

denciárias. 2.1 Doutrina de precedentes e processo administrativo previdenciário. 2.2 Doutrina de precedentes e processo judicial previdenciário. Conclusão. Referências bibliográficas.

Palavras-chave: Direito Processual Civil. Jurisprudência. Previdência Social. Prevenção. Redução. Demandas.

INTRODUÇÃO

- Cidadania e massificação de demandas no Poder Judiciário Federal

A Constituição Federal de 1988 erigiu o Estado brasileiro sobre os pilares da soberania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, pluralismo político e cidadania (art. 1º).² A adoção da cidadania como valor fundante da República Federativa do Brasil não se limita a habilitar o indivíduo a participar da vida política nacional. Vai além. A propósito, José Afonso da Silva esclarece que a nova noção de cidadania “*decorre da idéia de Constituição dirigente, que não é apenas um repositório de programas vagos a serem cumpridos, mas constitui um sistema de previsão de direitos sociais, mais ou menos eficazes*”.³

Desde a promulgação da Constituição em vigor, os ventos da cidadania encorajaram os indivíduos à judicialização de seus conflitos. O fenômeno foi percebido pelos operadores do direito, que foram impelidos à reflexão sobre a instrumentalidade e efetividade do sistema processual em vigor. Tanto que já é lugar-comum falar-se em “processo civil de resultados”: ideia segundo a qual o sistema processual deve ser valorado pela capacidade de satisfação

2. Em artigo intitulado “Condicionantes externas da crise do Poder Judiciário e a efetividade da reforma e do Pacto Republicano por um Sistema Judiciário mais acessível, ágil e efetivo”, a Juíza Federal Vera Lúcia Feil Ponciano faz análise dos atuais fatores de crise do Sistema Judicial. Assevera a articulista que a ampliação dos direitos e garantias fundamentais resultou numa “explosão de litigiosidade”, em que os cidadãos – conscientes de seus direitos – acorreram ao Poder Judiciário para satisfação de suas pretensões. Entretanto, assevera que a crescente demanda encontrou o Poder Judiciário com “estrutura despreparada” para responder aos anseios dos jurisdicionados (In: *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n.º 31, agosto, 2009. Disponível em: < http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao031/vera_ponciano.html>. Acesso em: 25 out. 2009.

3. *Comentário Contextual à Constituição*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 36.

das pretensões dos sujeitos que acorrem ao Estado-Juiz.⁴ A cláusula prevista no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal teve suas fronteiras ampliadas. A par de assegurar o direito de ação, referido preceito passou a se constituir em direito fundamental à ordem jurídica justa, obrigando o Estado a prestar tutela jurisdicional adequada ao direito material em litígio, de forma efetiva e em tempo razoável.

A ampla abertura das vias judiciais e o espírito de litigância, fundado numa cultura de sentenças, inegavelmente resultam no asoberbamento de Juízos e Tribunais.⁵ No âmbito da Justiça Federal, o excessivo de número de litígios é fruto do natural confronto entre os cidadãos e o Poder Público Federal, sendo este personificado pela União e pelos entes da Administração indireta.

Tradicionalmente, procuradorias de órgãos da Fazenda Pública conduzem as lides por todas as instâncias judiciárias. Os processos acabam recebendo resposta das Cortes Superiores. A reiteração de decisões em determinado sentido serve de paradigma para resolução de conflitos semelhantes e repetidos. Em muitos desses casos, cláusulas de contratos bancários são reconhecidas como abusivas, tributos são declarados inconstitucionais e, em maior medida, benefícios previdenciários são deferidos a segurados.

Entretanto, não obstante reiteradas decisões censurando a atuação da Administração Pública, curiosamente as demandas repetem-se e revivem questões exaustivamente definidas pelo Estado-Juiz. O magistrado passa a agir como reproduzidor de decisões, que se distinguem apenas pelo número do processo e pelo nome das partes.⁶

4. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. Tomo I. p. 108.

5. Kazuo Watanabe define *cultura de sentenças* como a ideia, semeada nos cursos de Direito e fortalecida no cotidiano forense, de que todos os litígios só podem ser resolvidos "autoritativamente pelo juiz por meio de sentença". In: **Mediação e Gerenciamento do Processo. Revolução na Prestação Jurisdicional**. Guia Prático para a instalação do setor de conciliação e mediação. São Paulo: Atlas, 2009. p. 07.

6. A propósito, Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart asseveram que "(...) *Todos os dias multiplicam-se, especialmente na Justiça Federal, causas que tratam da mesma matéria de direito. O que nelas varia são apenas as partes. Qualquer juiz, membro do Ministério Público ou advogado devidamente atento ao que se passa no dia-a-dia da justiça civil brasileira, sabe que tais demandas exigem um único momento de reflexão, necessário para a elaboração da primeira sentença ou do primeiro acórdão. Mais tarde, justamente porque as ações são repetidas, as sentenças e os acórdãos, com a ajuda do computador, são multiplicadas em igual proporção*". In: **Curso de Processo Civil. Processo de Conhecimento**. Vol. 2. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p 532.

As causas do fenômeno podem ser percebidas já na esfera administrativa. O Poder Público, seja no âmbito fiscal ou previdenciário, apenas para exemplificar, pratica atos administrativos em patente desacordo com entendimentos jurisprudenciais consolidados sobre a matéria. A consequência é inevitável: a multiplicação de demandas na órbita judiciária, onde o julgador, como autômato, aplica o direito à espécie, dando ganho de causa ao cidadão.

A excessiva litigância gerada pela atuação estatal pode ser traduzida em dados estatísticos. Em artigo publicado em agosto de 2009, a Juíza Federal Vera Lúcia Feil Ponciano noticia que 60% das causas em trâmite no Superior Tribunal de Justiça – STJ têm como partes a União, os Estados e Municípios, sendo que, em 2004, o número alcançou 80% dos recursos. No campo dos direitos sociais, destaca que a Justiça brasileira já acumula cerca de 5,8 milhões de processos contra a Previdência Social.⁷

Sensível a esse quadro, o Ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça, Humberto Gomes de Barros, concluiu que:

Isso se faz porque interessa à chamada 'Fazenda Pública' utilizar o Poder Judiciário como insólito gerente de banco, cuja maior utilidade é 'alongar o perfil' da dívida interna. À semelhança daqueles gigantes vítimas de acromegalia, o STJ tende a crescer. E crescerá indefinidamente, enquanto funcionar como bancário, 'rolador de dívidas', a juros irrisórios.⁸

Independentemente das causas do problema, juízes e tribunais federais têm envidado esforços para prestação jurisdicional prometida no texto constitucional. O estabelecimento de procedimentos diferenciados para tramitação de causas repetitivas e a adoção de políticas conciliatórias são comumente utilizadas para prestação de justiça de forma célere e eficaz.

As técnicas para resolução e diminuição de demandas são elogiáveis e merecem estímulo. Contudo, cabe indagar-se: as ações repetitivas seriam realmente necessárias? Poderiam os conflitos instaurados entre cidadãos e o Po-

7. Os dados são citados pela articulista em: "Condicionantes externas da crise do Judiciário e a efetividade da reforma e do Pacto Republicano por um Sistema Judiciário mais acessível, ágil e efetivo". *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n.º 31, agosto, 2009. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao031/vera_ponciano.html>. Acesso em: 25 out. 2009.

8. *Acromegalia*. BDJur, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9778>>. Acesso em: 28 ago. 2007.

der Público Federal ser evitados? A jurisprudência consolidada não poderia servir de paradigma para a atuação administrativa dos agentes públicos?

Não raro, na atividade judicante, o Poder Público é insubmisso à força dos precedentes e só reconhece o direito do cidadão lesado diante de decisão judicial com trânsito em julgado. É a “cultura de sentenças”, percebida por Kazuo Watanabe.

Assim, diante do grande volume de ações e dos reclames sociais por celeridade e eficácia na prestação jurisdicional, impõe-se a reflexão sobre o valor do precedente judicial como elemento orientador da atuação da Administração Pública ou mesmo como estímulo à abreviação do processo, quando a lide já estiver instaurada.

Neste estudo, o palco dos processos previdenciários será tomado como mote para reflexão sobre a aplicabilidade da doutrina de precedentes como ferramenta para redução e prevenção de demandas.

1. A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DA JURISPRUDÊNCIA COMO FONTE DO DIREITO

O sistema jurídico brasileiro, oriundo da família romano-germânica, tem na Lei, em sentido formal, a principal fonte do Direito.⁹ René David esclarece sobre a primazia da legislação no sistema romano-germânico:

A lei, considerada *lato sensu*, é aparentemente, nos nossos dias, a fonte primordial, quase exclusiva, do direito nos países da família romano-germânica. Todos esses países surgem como sendo países de direito escrito; os juristas procuram, antes de tudo, descobrir as regras e soluções do direito, estribando-se nos textos legislativos ou regulamentares emanados do parlamento ou das autoridades governamentais ou administrativas. A função dos juristas parece ser fundamentalmente a de descobrir, com o auxílio de vários processos de interpretação, a solução que em cada caso corresponde à vontade do legislador.¹⁰

9. André Ramos Tavares sintetiza o conceito de lei, em sentido em estrito, como “*expressão do direito, emanada sob a forma escrita, de autoridade competente, surgida após tramitar por processos previamente traçados pelo Direito, prescrevendo condutas estabelecidas como justas e desejadas, dotadas ainda de sanção jurídica da imperatividade*” (Curso de Direito Constitucional. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1076.).

10. Os grandes sistemas do direito contemporâneo. Trad. Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1986. p. 87.

Se a Lei é entronizada na família romano-germânica como principal fonte do Direito, nos sistemas filiados à *Common Law* não goza do mesmo prestígio. Com raízes no direito inglês, o sistema é, “essencialmente, um direito jurisprudencial (*case law*); suas regras são, fundamentalmente, as regras que se encontram na *ratio decidendi* das decisões tomadas pelos tribunais superiores na Inglaterra”.¹¹ Neste contexto, “a lei – chamada em inglês *statue* – apenas desempenha, na história do direito inglês, uma função secundária, limitando-se a acrescentar corretivos ou complementos à obra da jurisprudência”.¹²

No âmbito da *Common Law*, os precedentes judiciais assumem o protagonismo da criação do Direito, “função normogenética”, construindo e indicando a norma aplicável ao caso em exame; nesse universo, os precedentes vinculam e obrigam o corpo social, de maneira geral e irrestrita, desde os particulares ao Poder Público e, por fim, os julgadores.¹³

Em linhas gerais, a principal diferença entre as grandes famílias jurídicas ocidentais reside no valor emprestado à Lei e à Jurisprudência em seus respectivos sistemas; sempre que se pretende diferenciá-las, afirma-se a primazia da legislação escrita para os sistemas filiados à tradição romano-germânica, e se destaca a força dos precedentes nos países de herança anglo-saxã.¹⁴

Ocorre que o desenvolvimento das sociedades e seus intrincados problemas acabaram evidenciando as limitações dos sistemas jurídicos e exigindo de seus operadores o aprimoramento das instituições e institutos.

A frenética evolução social demonstrou a juristas e juízes, de tradição romano-germânica, que os Códigos não poderiam abarcar a diversidade e complexidade dos fatos da vida, e que o sistema jurídico deveria ser complementado e vivificado pela prática dos Tribunais. De outro lado, como apontado por René David, também os países de herança anglo-saxônica acabaram percebendo a necessidade de regulamentação legislativa de determinados

11. DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. Trad. Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1986. p. 324.

12. DAVID, René. *Op. Cit.*, p. 331.

13. BENETI, Sidnei Agostinho. Doutrina de precedentes e organização judiciária. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, V. 246 – Set./Dez. 2007. p. 320.

14. Advertência: as distinções entre as famílias romano-germânicas e de “*Common Law*” mereceriam maior aprofundamento. Entretanto, este não é o objetivo do presente trabalho. As noções sobre os principais sistemas jurídicos do ocidente são apenas premissas para uma reflexão sobre a adoção de uma “doutrina de precedentes” no âmbito das ações massificadas, em trâmite na Justiça Federal.

setores sociais, nomeadamente no âmbito do dirigismo estatal, como previdência social, urbanismo, transporte, educação e saúde.¹⁵

A mescla de elementos é percebida como uma aproximação entre as duas famílias jurídicas ocidentais.¹⁶ No Brasil, a partir da adoção da Súmula com efeito vinculante em relação aos órgãos da administração pública e do Poder Judiciário, com exceção do Supremo Tribunal Federal, não apenas a Lei passou a pautar a atuação dos indivíduos, mas também o enunciado da Súmula, editado pela Suprema Corte, nos moldes do art. 103-A da Constituição Federal. Para Rodolfo de Camargo Mancuso, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 45/2004, o Brasil teria abandonado a tradição exclusivamente codicista (direito legislado) para situar-se “*a meio caminho entre a common law (o binding precedent, sistema do stare decisis) e a civil law (direitos codicísticos), ou seja, a fonte de direitos e obrigações dentre nós deixou de ser apenas a norma, para também incluir a súmula vinculante*”.¹⁷

Todavia, cabe ponderar que a edição de uma súmula vinculante deve atender a rigorosos requisitos: legitimidade, quórum qualificado, reiteração de decisões, controvérsia atual, insegurança jurídica e relevante multiplicidade de processos.¹⁸ Todos estes requisitos podem estar presentes em diversos temas sob apreciação das Cortes Judiciárias; contudo, nem por isso merecem

15. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo.** Trad. Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1986. p. 345.

16. Rodolfo de Camargo Mancuso noticia que os sinais da redefinição do papel da legislação, no sistema jurídico de *Common Law*, podem ser percebidos com a edição do Código de Processo Civil inglês, em 1999, e o prestígio dado, nos Estados Unidos da América, ao *Uniform Commercial Code*, e ainda o advento, no referido país, em 2005, do Sistema de *Class Actino Fairness Act*. In: **O precedente como fonte de Direito.** Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2008, (Caderno de Direito Processual Civil: módulo 7), p. 14.

17. **O precedente como fonte de Direito.** Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2008, (Caderno de Direito Processual Civil: módulo 7), p. 14. Ainda sobre a atual natureza do sistema jurídico brasileiro, expressam José Miguel Garcia Medina, Luiz Rodrigues Wambier e Tereza Arruda Alvim Wambier que: “*O Brasil, já em muitos aspectos, pode-se dizer que tem um sistema misto, de inspiração romano-germânica e anglo-saxônica. Isto já ocorre em outros pontos, em que as inovações introduzidas pela reforma se inspiram no sistema norte-americano, afastando-se do modelo originário, por exemplo, no que tange às class actions ou mesmo no que diz respeito à introdução do art. 461, relativo às ações cujo objetivo é dar cumprimento às obrigações de fazer e de não fazer; também fortemente inspirado nas astreintes do direito francês*” (Repercussão geral e súmula vinculante – relevantes novidades trazidas pela Emenda Constitucional 45/2004. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2009, (Caderno de Direito Processual Civil: módulo 7), p. 110.

18. NOGUEIRA, Gustavo Santana. Das Súmulas Vinculantes: uma primeira análise. In: **Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004.** Coordenação Teresa Arruda Alvim Wambier et al. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 271.

a edição de súmula vinculante, pois estas se limitam a regular temas constitucionais, sobretudo pela função precípua do Supremo Tribunal Federal, guarda da Carta Política.¹⁹

Mas, como ficam outras questões de grande relevância para a vida nacional, que, entretanto, não estão afetas ao Direito Constitucional? A resposta a esta indagação passa pela redefinição do papel da jurisprudência como fonte de Direito no contexto brasileiro. Não se trata de negar a primazia da Lei como fonte jurídica primordial, mas de destacar a força da interpretação jurisprudencial consolidada, para além da Súmula Vinculante, como meio de uniformização das decisões emanadas do Poder Judiciário.

Nesse diapasão, um dos maiores desafios à adoção de uma verdadeira “doutrina de precedentes” está em superar-se a chamada “dispersão jurisprudencial”²⁰, vale dizer, a divergência de decisões judiciais sobre um mesmo tema. Trata-se de fenômeno deletério, fomentado pela instabilidade ou a volatilidade da legislação posta, que propicia divergências e constantes mudanças de entendimentos sobre as mesmas questões levadas a juízo. Não poderia ser diferente. Sendo a Lei a fonte primária do Direito – fonte aqui identificada com as espécies normativas previstas no art. 59 da Constituição Federal – outra postura não poderiam assumir os órgãos judiciários, senão a de revisarem ou modificarem seus entendimentos em face da mutação da legislação aplicável.²¹

Um outro fator de dispersão pode ser atribuído à organização judiciária brasileira, desconcentrada em tribunais estaduais e regionais, além da hierarquização em instâncias até as Cortes Superiores. O resultado disso não poderia ser outro: valendo-se de divergências - favoráveis a suas teses -, os ju-

19. Art. 2º da Lei nº 11.417/06: “O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma prevista nesta Lei”.

20. BENETI, Sidnei Agostinho. Doutrina de precedentes e organização judiciária. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, V. 246 – Set./Dez. 2007. p. 321.

21. BENETI, Sidnei Agostinho. Doutrina de precedentes e organização judiciária. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, V. 246 – Set./Dez. 2007. p. 321.

risdicionados procuram galgar todos os degraus do Poder Judiciário, na busca da decisão mais benéfica.²²

Por conseguinte, a jurisprudência que, segundo Rubens Limongi França, deveria servir para interpretar, vivificar, humanizar e suplementar a lei, acaba traindo os propósitos da Jurisdição na solução de conflitos e garantia da paz social.²³ A uma, porque a divergência entre entendimentos pode oferecer respostas jurisdicionais diversas para casos idênticos, violando o princípio da isonomia entre os jurisdicionados.²⁴ A duas, porque a frequente oscilação de entendimentos não consolida paradigmas para aplicação do direito, seja no seio do Judiciário, seja entre os particulares, prejudicando a previsibilidade que se espera do sistema jurídico e solapando o postulado da segurança jurídica.

Como dito, a estratificação do sistema judiciário brasileiro permite a divergência de entendimentos entre juízes e tribunais; mas isso só é compreensível enquanto não haja pronunciamento dos órgãos uniformizadores, pacificando a discussão. A partir de então, não é razoável decidir-se de modo contrário à interpretação tida por mais adequada pelos Tribunais Superiores e demais órgãos de uniformização de jurisprudência, sob pena de violarem-se os princípios da isonomia e segurança das relações jurídicas.²⁵

22. Sidnei Beneti denuncia que o Poder Judiciário não é responsável pela instabilidade jurídica; é, antes de tudo, vítima da “inflação” legislativa imperante no país (Doutrina de precedentes e organização judiciária. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, V. 246 – Set./Dez. 2007. p. 332).

23. Os objetivos da jurisdição, segundo Rubens Limongi França, são mencionados por Rodolfo de Camargo Mancuso na obra *Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 49.

24. A dissensão jurisprudencial chega a ser invocada como argumento para a chamada “relativização da coisa julgada”. Seus defensores argumentam que o julgamento de casos idênticos, de forma diversa, afrontaria o princípio da isonomia, maculando a decisão judicial com o vício de inconstitucionalidade, o que autorizaria sua rescisão. Nesse sentido, observa José Renato Rodrigues que “[...] De acordo com nosso atual sistema, não há nada de errado, uma vez que isso é perfeitamente possível de acontecer e acontece aos montes. Porém, ao senso comum, isso é inadmissível, pois estampa uma enorme injustiça. Embora seja comum o sistema proporcionar esses disparates, verificamos que há uma nítida violação dos princípios constitucionais da igualdade e da legalidade. A violação do princípio da igualdade ocorreu porque trataram de modo diferente os iguais. Por outro lado, também houve afronta ao princípio constitucional da legalidade, pois a lei foi aplicada numa ação e relegada na segunda ou vice-versa. Assim, deve haver um modo de sanar tamanha distorção entre os julgados. Ou, dizendo de outra forma, a coisa julgada de um ou de outro processo deve ser flexibilizada” (A Flexibilização da coisa julgada inconstitucional. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n.º 10, janeiro. 2006. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/>. Acesso em: 25 out. 2009).

25. MEDINA, José Miguel Garcia; WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. *Sistema recursal*. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2009 (Caderno de Direito Processual Civil:

A uniformização das decisões judiciais preserva a autoridade do Poder Judiciário e infunde no espírito dos cidadãos a confiança no Direito e nas instituições públicas. De outro lado, a dissensão jurisprudencial mina a credibilidade dos órgãos de Justiça, afronta a segurança das relações jurídicas e estimula a litigiosidade dos cidadãos e do Poder Público, o qual, valendo-se de precedentes isolados, legitima sua atuação administrativa e conforta-se em prolongar os feitos judiciais até as últimas instâncias recursais.²⁶

É justamente para preservar os valores de segurança jurídica e isonomia, e para coibir a proliferação e o prolongamento de demandas que a discussão acerca do precedente judicial, melhor dizendo, sua uniformização e aplicação, tem retomado vigor na seara processualística. Nesse sentido, ganham destaque os mecanismos de uniformização jurisprudencial, previstos na legislação ordinária, tais como embargos infringentes (art. 530, do CPC), incidente de uniformização (art. 476, do CPC), assunção de competência (art. 555, §1º, do CPC), recurso extraordinário, recurso especial, embargos de divergência, ação rescisória e súmula impeditiva de recursos (art. 518 do CPC); além dos meios constitucionais, como a súmula vinculante e o processo abstrato de constitucionalidade.²⁷

A utilização desses instrumentos deve voltar-se, tanto quanto possível, à pacificação das divergências e à produção de jurisprudência. Contudo, essa não deve ser confundida com decisões ou acórdãos isolados, conforme banalizado na linguagem forense.²⁸ Jurisprudência aqui deve ser entendida como *“a coleção ordenada e sistematizada de acórdãos consoantes e reiterados, de um certo Tribunal, ou de uma dada Justiça, sobre um mesmo tema jurídico”*.²⁹

Convém acentuar que o esforço por uma aplicação isonômica e racional do Direito não viola a autonomia e independência funcional dos julgadores. A propósito, observam José Miguel Garcia Medina, Luiz Rodrigues

módulo 7).p. 112.

26. SHIMURA, Sérgio Seiji. Súmula Vinculante. In: **Reforma do Judiciário**: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004. Coordenação Teresa Arruda Alvim Wambier *et al.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 762.

27. BENETI, Sidnei Agostinho. Doutrina de precedentes e organização judiciária. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, V. 246 – Set./Dez. 2007. p. 335.

28. A censura é bem colocada por Sidnei Beneti em Doutrina de precedentes e organização judiciária. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, V. 246 – Set./Dez. 2007. p. 319.

29. MANCUSO, Rodolfo Camargo. **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 35.

Wambier e Tereza Arruda Alvim Wambier que os princípios da isonomia e da segurança jurídica também devem ter por destinatário o Poder Judiciário. Em suas palavras:

Importante observar-se que o direito à igualdade está entre os direitos invioláveis, no art. 5.º da Constituição Federal. Trata-se de princípio umbilicalmente ligado ao Estado de Direito e ao regime democrático, e tem estado presente nas preocupações dos povos ocidentais desde a Revolução Francesa. O fato de o sistema “tolerar” decisões diferentes acerca de situações absolutamente idênticas não significa que este fenômeno seja desejável. (...) Sempre nos pareceu desejável, para os fins de se gerar dose mais elevada de previsibilidade, que certo texto de lei comporte um só entendimento, que se considere correto. O princípio da isonomia significa, grosso modo, que todos são iguais perante a lei: logo, a lei deve a todos tratar de modo uniforme e assim também (sob pena de esvaziar-se o princípio) devem fazer os tribunais, respeitando o entendimento tido por correto e decidindo de forma idêntica casos iguais, num mesmo momento histórico.³⁰

Nessa ordem de ideias, de nada adianta determinado órgão judiciário, em nome da independência funcional, prolatar decisões em manifesto confronto com as Cortes revisoras, prolongando a lide e criando falsas expectativas nos jurisdicionados. Se, atualmente, o Poder Judiciário concentra esforços na prevenção, redução e abreviação de demandas, deve oferecer à Sociedade paradigmas firmes sobre o Direito aplicável aos conflitos. Deve a jurisprudência servir de vitrine da ordem jurídica em seu aspecto dinâmico, resolvendo isonômica e previsivelmente as lides trazidas à órbita judicial.³¹

Isso não impede ou engessa a atividade criativa do Poder Judiciário. A atuação independente dos órgãos judicantes é exigida nos casos inéditos

30. **Sistema recursal.** Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2009 (Caderno de Direito Processual Civil: módulo 7), p. 112.

31. Não obstante seja salutar a uniformização de matérias de direito pelos Tribunais Superiores, relevante destacar a impossibilidade de padronização de temas que, pelas peculiaridades dos casos concretos, não comportem resposta jurisdicional idêntica. Com efeito, os “filtros” para a edição de súmulas também se aplicam aos entendimentos cristalizados, porém não sumulados. A esse respeito, são lúcidas as observações de José Miguel Garcia Medina, Luiz Rodrigues Wambier e Tereza Arruda Alvim Wambier: “*Para serem consideradas questões de direito – teses jurídicas puras-, as regras que podem ser objeto de súmula deve ser aplicar a fatos cujos aspectos que têm consequências jurídicas possam ser resumido em uma ou duas frases porque não envolvem peculiaridades relevantes para sua qualificação ou para a indicação de respectivo regime jurídico*”. In: **Repercussão geral e súmula vinculante – relevantes novidades trazidas pela Emenda Constitucional 45/2004.** Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2009 (Caderno de Direito Processual Civil: módulo 7), p. 116.

– para os quais ainda não há resposta jurisprudencial “*leading cases*” – que desafiam o julgador à construção da decisão mais razoável à espécie. Além disso, no âmbito de uma doutrina de precedentes, é dever dos aplicadores do direito decidir se determinada hipótese fática amolda-se ao entendimento jurisprudencial consolidado e, em caso negativo, proceder à devida diferenciação - “*distinguishing*”³² - dando-se a resposta que atenda às peculiaridades do conflito.³³

Esse exercício de subsunção entre lides e súmulas/entendimentos consolidados não é estranho ao sistema processual pátrio; já ocorre, por exemplo, no momento de admissibilidade do recurso de apelação em face das súmulas impeditivas de recursos (art. 518, §1º do CPC); no condicionamento da eficácia da sentença proferida ao reexame necessário (art. 475, §3º do CPC)³⁴; na inadmissibilidade ou desprovimento liminar do agravo de instrumento e re-

32. Leonardo Greco esclarece sobre a interpretação e aplicação dos precedentes jurisprudenciais na tradição anglo-saxônica: “No direito anglo-americano, a jurisprudência não é intocável. Ao contrário, a evolução mais recente é no sentido de uma progressiva flexibilização. O próprio Tribunal que firmou o precedente pode abandoná-lo em julgamento futuro (*overruling*). Ele próprio ou qualquer juízo ou tribunal inferior pode deixar de aplicá-lo se, cuidadosamente comparados o precedente e o novo caso, existir alguma circunstância fundamental que caracterize este último como um caso diverso do anterior (*distinguishing*), o que, evidentemente, exige um confronto minucioso de circunstâncias que somente o julgado na íntegra possibilita, e não um lacônico enunciado abstrato. Essa cuidadosa comparação é favorecida pelo método analítico de fundamentação das decisões. Também não se aplica o precedente desgastado pelo tempo ou aquele cuja incidência provocaria uma decisão manifestamente injusta. Isso serve para mostrar que a eficácia prospectiva (vinculante ou persuasiva) da jurisprudência não se estratifica em uma regra absoluta e estática. De um lado, ela nunca se desprende dos casos concretos que a originaram, sendo justamente as circunstâncias que os caracterizam como relevantes que servem para identificar os casos confrontados” (Novas súmulas do STF e alguns reflexos sobre o mandado de segurança. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 26 jan. 2010).

33. Nestes casos, a parte recorrente deve procurar diferenciar a situação dos autos das razões de decidir da Súmula. No ponto, Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart indicam as possíveis alegações para conhecimento do recurso, *verbis*: “É claro que, na hipótese de a situação concreta deter características específicas, a parte tem o direito de evidenciar, na apelação, a particularidade do caso que impede a aplicação da súmula. Por outro lado, como também é óbvio, não se pode descartar o direito da parte de procurar convencer o tribunal de que o entendimento consolidado na súmula deve ser modificado”. In: Curso de Processo Civil. Processo de Conhecimento. Volume 2. 7ª ed. São Paulo. **Revista dos Tribunais**, 2008. p. 533.

34. Cândido Rangel Dinamarco anota que a dispensa do reexame necessário para sentenças fundadas em súmulas “está coerente com a escalada de valorização da jurisprudência a que assiste a ordem jurídico-processual brasileira a partir de quando, em 1963, o STF implantou seu sistema de súmula”. (A reforma da reforma. São Paulo: Malheiros. 2002. p. 134 *apud* OLIVEIRA, Pedro Miranda de. A (IN)EFETIVIDADE DA SÚMULA VINCULANTE: a necessidade de medidas paralelas. In: **Reforma do Judiciário**: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004. Coordenação Teresa Arruda Alvim Wambier *et al.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 599).

curiosos excepcionais (art. 557, *caput*, do CPC); e no julgamento da Reclamação contra ato judicial ou administrativo, proferidos em desacordo com Súmula Vinculante (art. 103-A, §3º da CF/88 e art. 7º da Lei nº 11.417/2006).

Não se pode negar, outrossim, que a atividade criadora do juiz está preservada nas hipóteses de revisão de súmulas e precedentes consolidados. Aqui, entretanto, cabe advertir: as viradas jurisprudenciais devem ser evitadas. Não basta a uniformização interpretativa acerca da aplicação do Direito posto entre os Tribunais; necessário também que, uma vez consolidada, a jurisprudência mantenha-se preservada e livre de oscilações em período razoável de tempo. Bem por isso, a revisão crítica da jurisprudência só é oportuna quando os elementos sociológicos que nortearam a interpretação do Direito, em determinado momento histórico, se modifiquem. Tal fica evidente quando o Poder Judiciário é chamado a redefinir ou revisitar conceitos vagos ou indeterminados, atualizando a aplicação da norma jurídica.³⁵

Feita uma breve digressão sobre as possibilidades e caminhos para a adoção de uma “doutrina de precedentes” no Direito brasileiro, cabe uma reflexão acerca de seus possíveis benefícios no âmbito das lides previdenciárias.

2. DOCTRINA DE PRECEDENTES E LIDES PREVIDENCIÁRIAS

Após exame preliminar acerca do atual papel da jurisprudência no Direito brasileiro, passa-se à análise de sua aplicabilidade no âmbito dos processos administrativos e judiciais, onde se controvertem questões previdenciárias.

2.1 Doutrina de precedentes e processo administrativo previdenciário

A atuação da Administração Pública é vinculada à legislação. O princípio esculpido no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal determina que a ação do agente público deve pautar-se pelos estreitos limites impostos pelo legislador. Em sua acepção tradicional, o postulado da legalidade administra-

35. Repercussão geral e súmula vinculante – relevantes novidades trazidas pela Emenda Constitucional 45/2004. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2009 (Caderno de Direito Processual Civil: módulo 7).p. 114.

tiva busca evitar o arbítrio dos governantes, de modo que a função executiva seja exercida segundo a vontade da Lei, emanada do órgão competente.³⁶

Como mandamento constitucional, o postulado da legalidade espalha-se sobre toda estrutura estatal. Onde houver atuação do Estado, aí deverá imperar a vontade da Lei. Daí porque a Previdência Social, de caráter público e obrigatório, não está infensa aos ditames dos mandamentos legais. A atuação da Previdência Social, na consecução das metas ou princípios estabelecidos no art. 201 da Carta Política, deve trilhar os caminhos da estrita legalidade. Consequência disso é que a análise, a concessão ou o indeferimento do benefício previdenciário se desenvolve em atividade administrativa vinculada, ou seja, verificados os requisitos legais para a concessão do benefício, este deve ser deferido, sem qualquer espaço de discricionariedade para o agente previdenciário.³⁷

Sucedo que a investigação sobre a satisfação dos requisitos para a concessão do benefício deve ocorrer no bojo do devido processo administrativo. O cidadão deve ser visto como co-partícipe da construção da decisão administrativa, não mero destinatário da mesma. José Antonio Savaris se posiciona sobre o tema:

*o exame do direito do particular em receber um bem de natureza fundamental não poderia ser realizado pela Administração Previdenciária à revelia dos princípios que informam um processo propriamente dito. Tem todo sentido em falar de cooperação do particular para a melhor verificação das circunstâncias e no direito do indivíduo interessado em influenciar o julgamento da autoridade administrativa. Seria impensável sustentar, por exemplo, que o segurado não deva ter direito a comprovar que faz jus a uma aposentadoria (embora isso possa lamentavelmente possa acontecer, na prática).*³⁸

36. MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 143.

37. Neste sentido: “[...] a concessão de benefício previdenciário é ato vinculado em que o administrador não dispõe de margem de liberdade para interferir com qualquer espécie de subjetivismo e, até prova em contrário, o ato administrativo reveste-se de presunção de legitimidade, ou seja, presume-se verdadeiro e em conformidade com o direito”. (TRF da 2ª Região. AGTMS - AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA 200651015180086 - O. Relator(a) Desembargadora Federal SANDRA CHALU BARBOSA. SEGUNDA TURMA ESPECIALIZADA. DJU - Data: 12/02/2008 - Página: 1346 - Fonte: Sítio do Conselho da Justiça Federal - <http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>).

38. **Direito Processual Previdenciário Moderno**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 153.

Neste contexto, a participação do particular no processo administrativo é corolário do princípio do devido processo legal, com assento no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, densificado pelo artigo 3º da Lei nº 9.784/99, que dispõe sobre as garantias e os direitos dos cidadãos no âmbito de feitos administrativos.

Lamentavelmente, entretanto, o exame cotidiano das lides previdenciárias demonstra a violação das prerrogativas dos cidadãos no âmbito dos processos administrativos, o que inevitavelmente resulta na renovação da demanda na órbita judicial. A propósito, anota José Antonio Savaris que:

(...) em regra, no processo de concessão, a primeira oportunidade que tem o beneficiário da Previdência Social para se insurgir contra o ato administrativo que lhe é lesivo é quando é cientificado do próprio indeferimento de seu requerimento de benefício. Ai as garantias processuais serviriam apenas para a fase recursal. Mas fosse assim, de nada elas valeriam, pois ao particular já se encontraria aberta a via judicial para a impugnação do ato administrativo indeferitório e o chamado processo administrativo teria ocorrido sem qualquer observância ao devido processo legal. Seria um processo só de nome.³⁹

O contumaz desrespeito dos direitos dos cidadãos, na órbita administrativa, gera aumento significativo de ações previdenciárias, sendo *“inúmeros os casos em, ainda que a jurisprudência se encontre remansosa em determinado tema, a Administração Previdenciária persiste em um comportamento gravoso ao potencial beneficiário da Seguridade Social”*.⁴⁰ E é neste contexto que se faz oportuno o resgate da reflexão inicial deste trabalho: não poderiam tais conflitos ter sido solucionados na esfera administrativa, adotando-se como paradigma a interpretação levada a efeito pelos Tribunais? A indagação é relevante, vez que a prática judiciária tem demonstrado que, em regra, os empecilhos impostos pela Administração para o atendimento de pleitos dos segurados são superados na fase judicial.

O choque entre as linhas de interpretação administrativa e judicial normalmente ocorre em duas dimensões ou etapas do processo administrativo, quais sejam, instrução e decisão.

39. **Direito Processual Previdenciário Moderno**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 154.

40. SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário Moderno**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 124.

Pois bem. No que tange ao processamento e exame do pleito do particular, já se encontra razoavelmente uniformizado o entendimento de que deve o agente previdenciário orientar o cidadão sobre o benefício que lhe seja mais favorável, ampliando, o quanto possível, o campo de produção probatória do feito, seja na apresentação de documentos, seja na produção de prova oral.⁴¹

Entretanto, a análise das demandas previdenciárias tem revelado o oposto. Além da escassa ou quase inexistente orientação dos agentes previdenciários aos segurados sobre seus direitos, também o simples processamento dos pedidos e, sobretudo, a realização da denominada justificação administrativa, são obstaculizados sob a alegação de inexistência de início de prova material.⁴²

Neste particular, não se está a defender a derrogação dos preceitos legais e regulamentares da Previdência Social no sentido de que a justificação administrativa – mecanismo voltado a suprir a inexistência ou deficiência do-

41. Neste sentido: *“Quanto ao marco inicial da inativação, os efeitos financeiros devem, em regra, retroagir à data de entrada do requerimento do benefício (ressalvada eventual prescrição quinquenal), independentemente de, à época, ter sido aportada documentação comprobatória suficiente ao reconhecimento da atividade rural ou especial, tendo em vista (1) o caráter de direito social da previdência social, intimamente vinculado à concretização da cidadania e ao respeito da dignidade humana, a demandar uma proteção social eficaz aos segurados, (2) o dever constitucional, por parte da autarquia previdenciária (enquanto Estado sob a forma descentralizada), de tornar efetivas as prestações previdenciárias aos beneficiários, (3) o disposto no art. 54, combinado com o art. 49, ambos da Lei 8.213/91, no sentido de que a aposentadoria é devida, em regra, desde a data do requerimento e (4) a obrigação do INSS - seja em razão dos princípios acima elencados, seja a partir de uma interpretação extensiva do art. 105 da Lei de Benefícios (“A apresentação de documentação incompleta não constitui motivo para a recusa do requerimento do benefício”) - de conceder aos segurados o melhor benefício a que têm direito, ainda que, para tanto, tenha que orientar, sugerir ou solicitar os documentos necessários. Dentro deste contexto, cabe à autarquia previdenciária uma conduta positiva, de orientar o segurado no sentido de, ante a possibilidade de ser beneficiado com o reconhecimento de tempo rural ou especial, buscar a documentação necessária à sua comprovação. A inobservância desse dever - que se deve ter por presumida, à míngua de prova em sentido contrário, tendo em vista o princípio da realidade - é motivo suficiente para fazer incidir a concessão da aposentadoria almejada desde a data do requerimento administrativo do benefício (TRF4, APELREEX 2008.71.08.002952-0, Sexta Turma, Relator Celso Kipper, D.E. 15/12/2009).*

42. O Juiz Federal Frederico Valdez Pereira assevera: *“O administrador público representado no servidor do INSS aparenta desconhecer os pilares da relação entre a Administração e cidadão, proposição que se faz ao se observar, por exemplo, a negativa de encaminhamento de pedido administrativo por suposta ausência de direito, ou então, a negativa sumária de pedido de Justificação Administrativa ante a preliminar conclusão de falta de comprovação dos requisitos fáticos da prestação”* (Processo administrativo de concessão de benefício previdenciário – Noção e princípios de legitimação da atuação do INSS. Direito Federal. *Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil*, Brasília, Ano 23. Vol. 90. 2º semestre. 2008. p. 151).

cumental – se processe sem qualquer início de prova material.⁴³ O problema reside no fato de que a Administração Previdenciária faz leitura taxativa do rol de documentos previstos na legislação e acaba por recusar os meios de prova apresentados pelo cidadão.⁴⁴

Diante disso, só resta ao administrado buscar a via jurisdicional, onde predomina o entendimento pretoriano de que o elenco de documentos previstos no Regulamento da Previdência Social é exemplificativo, cabendo ao magistrado avaliar os meios de prova de que dispõe o segurado-demandante, permitindo-lhe inclusive a oitiva de testemunhas – pretensão negada administrativamente -, para a correta solução da lide.⁴⁵

Procedesse o Ente Previdenciário segundo o entendimento jurisprudencial na condução de feitos administrativos tendentes à concessão de benefícios aos trabalhadores rurais, certamente haveria significativa redução de demandas ou de atos instrutórios a serem praticados na via judicial. A uma porque, muitos dos benefícios seriam deferidos administrativamente, sem a intervenção jurisdicional. A duas porque, em caso de indeferimento do pleito, caberia ao Estado-Juiz, valendo-se dos atos de instrução previamente praticados na fase administrativa, requalificar juridicamente os fatos e, apenas numa

43. Decreto nº 3.048/99 - Art. 151: “Somente será admitido o processamento de justificação administrativa na hipótese de ficar evidenciada a inexistência de outro meio capaz de configurar a verdade do fato alegado, e o início de prova material apresentado levar à convicção do que se pretende comprovar”.

44. Cf. artigo 106 da Lei n. 8.213/91 e artigo 62, § 2º, inciso I do Decreto nº 3.048/99.

45. Nesse sentido: “O Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento de que o rol de documentos elencados no artigo 106 da Lei n. 8.213/1991 é meramente exemplificativo, e não taxativo. 2. Aceitam-se, como início de prova material, documentos que qualifiquem o lavrador em atos de registro civil, ainda que em nome de outros membros da unidade familiar. 3. A ratio legis do artigo 55, § 3º, da Lei de Benefícios, não está a exigir a demonstração exaustiva, mas um ponto de partida que propicie ao julgador meios de convencimento. 4. A presença de início de prova material, corroborado por prova testemunhal idônea, afasta a incidência do óbice da Súmula n. 149/STJ. 5. Recurso especial improvido”. (Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial – 1081919. Relator Jorge Mussi. 5ª Turma. DJE: 03/08/2009). No mesmo sentido: “A exigência de início de prova material para comprovação de tempo de trabalho rural, em face da dificuldade do trabalhador em amealhar prova documental, deve ser vista de forma ampla, podendo ser utilizadas para tanto, documentos como Certidão de Casamento, Título de Eleitor, matrícula de imóvel em nome de terceiros e matrícula escolar de filho. II – Autor que não apresentou acórdãos paradigmas quanto à admissibilidade do período de trabalho prestado quando ainda era menor de 12 (doze) anos. Incidente que não se conhece nessa parte. III. Incidente parcialmente conhecido e provido. (Turma Nacional de Uniformização. Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal - 200470950101110. Relatora Juíza Federal Maria Divina Vitória. DJ 15/05/2008).

função substitutiva e revisora da conduta estatal, acolher ou rejeitar a pretensão do segurado.

A experiência forense tem demonstrado que a insubmissão aos precedentes jurisprudenciais não se limita aos empecilhos para a instrução do pedido do segurado; alcança, outrossim, a etapa decisória do processo administrativo. Não bastassem as dificuldades impostas ao administrado para comprovação de seu direito, o ente previdenciário indefere o benefício formulado, muitas vezes sem a devida fundamentação, e em desacordo com o entendimento jurisprudencial assentado sobre o tema.

Exemplo emblemático é o caso de benefícios previdenciários requeridos por segurados boias-frias. Estes trabalhadores rurais, também conhecidos como “volantes” ou “diaristas”, dedicam-se ao trabalho informal, prestando serviços a terceiros. Desprovidos de imóveis rurais, não conseguem arrecadar, durante a vida, documentos que caracterizem início de prova material do trabalho campesino, e quando o fazem são classificados pela autarquia previdenciária como segurados contribuintes individuais, cuja filiação à Previdência Social dependeria do recolhimento de contribuições, algo que, em regra, não ocorre. Por força disso, estes cidadãos têm seus benefícios sistematicamente indeferidos, sendo obrigados a procurar a via jurisdicional, na qual a condição do segurado boia-fria não descaracteriza a condição de segurado especial.

A dissonância entre o atuar administrativo e jurisdicional traz consequência inevitável: a “judicialização do atendimento previdenciário”, isto é, ao invés de agir de forma corretiva e revisora da atuação da Administração Pública, o Estado-Juiz posta-se como o primeiro órgão oficial a garantir o direito de petição e examinar adequadamente o mérito do pleito formulado pelo cidadão. Nesse contexto, o julgador não tem a última palavra, mas a única palavra sobre o conflito. O Juiz Federal Frederico Valdez Pereira comenta essa realidade:

(...) a violação aos postulados que regem a relação da Administração com os segurados decorre de entendimentos atécnicos ou desconformes com a norma de direito previdenciário incidente na espécie e que já foi objeto de ampla discussão no Poder Judiciário, recebendo interpretação no exato sentido pretendido pelo particular, o que se pode exemplificar singelamente com a exigência de início de

*prova material para fins de comprovação de tempo de serviço, e os documentos que se prestam para tanto.*⁴⁶

De outra parte, também ações envolvendo questões eminentemente de direito, cujo desfecho já foi pacificado pelos Tribunais, nomeadamente quanto a cálculos de benefícios previdenciários acabam se repetindo no âmbito da Justiça Federal desnecessariamente, a exemplo da aplicação dos índices de ORTN/OTN e o IRSM de fevereiro de 1994; nesses casos, o recálculo e pagamento administrativo dessas prestações seriam plenamente possíveis à Previdência Social.⁴⁷ O inconformismo com este cenário é expressado pela Ministra Elle Gracie Northfleet:

Alinho-me entre os que acreditam que a maioria das questões trazidas ao foro, especialmente ao foro federal, são causas repetitivas, onde, embora diversas as partes e seus patronos, a lide jurídica é sempre a mesma. São causas que se contam aos milhares em todo o país e que dizem respeito a matérias exaustivamente discutidas e há muito pacificadas pela jurisprudência. Como, por exemplo, as devoluções de empréstimos compulsórios, as causas em que se busca a correção monetária dos salários de contribuição, para efeito de cálculos de aposentadorias (...) Nenhum progresso para a ciência jurídica resultará do julgamento desses feitos. Eles nada mais são que uma reprodução de peças padronizadas. Da petição inicial ao acórdão derradeiro, nada será acrescentado ao entendimento que já se cristalizou a respeito da matéria. É inútil manter a máquina judiciária ocupada como questões que já não oferecem relevo ou dificuldade. Mais que isso, tal atitude desvia a atenção e recursos do Judiciário, os quais deveriam estar mais bem aplicados nas questões que têm maior atualidade e demandam reflexão e atividade criativa por parte dos magistrados.⁴⁸

46. Processo administrativo de concessão de benefício previdenciário – Noção e princípios de legitimação da atuação do INSS. Direito Federal. **Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil**, Brasília, Ano 23. Vol. 90. 2º semestre. 2008. p. 151.

47. Cf. Súmula nº 02 do Tribunal Regional Federal da 4ª Região: “*Para o cálculo da aposentadoria por idade ou por tempo de serviço, no regime precedente à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, corrigem-se os salários-de-contribuição, anteriores aos doze últimos meses, pela variação nominal da ORTN/OTN*”. Conferir também a Súmula nº 19 da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais: “*Para o cálculo da renda mensal inicial do benefício previdenciário, deve ser considerada, na atualização dos salários de contribuição anteriores a março de 1994, a variação integral do IRSM de fevereiro de 1994, na ordem de 39,67% (art. 21, § 1º, da Lei nº 8.880/94)*”.

48. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, 33. n. 131. jul-set./1996. p. 133-135 *apud* **Repercussão geral e súmula vinculante – relevantes novidades trazidas pela Emenda Constitucional 45/2004**. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2009 (Caderno de Direito Processual Civil: módulo 7), p. 117.

Ora, inadmissível que os órgãos do Poder Judiciário continuem abarrotados de lides previdenciárias, quando muitos dos conflitos já receberam a devida solução jurídica pela jurisprudência, resultando em morosidade processual e ônus financeiro para o Estado e, em última, análise para toda a Sociedade.

Nem se alegue a impossibilidade de submissão direta dos agentes públicos a precedentes judiciais cristalizados, sob o argumento de que a Administração Pública está vinculada à Lei em sentido estrito e, portanto, infensa a qualquer outra fonte do Direito. Conforme esposado neste trabalho, o entendimento jurisdicional que deve servir de vitrine para a Administração Pública não é o divergente ou pendente de modificação, mas a jurisprudência firme e cristalizada sobre determinados temas. Nesses casos, a jurisprudência deve atingir sua máxima efetividade no meio social, indicando os sentidos e alcance de determinada regra jurídica. Com propriedade, assevera Rodolfo de Camargo Mancuso:

(...) a interpretação que os Tribunais fazem do Direito Positivo resulta, na ordem prática, tão ou até mais importante do que a própria norma legal em si, porque, enquanto esta última se revela geral, impessoal e abstrata, e, portanto, suscetível de dúvida quanto ao seu real significado, carecendo de ser interpretada, já a "jurisprudência" traz a um tempo o Direito e sua interpretação, ou seja: traz a norma, mais o resultado de sua inteligência e aplicação iterativa aos casos vertentes, assim potencializando a eficácia da norma, ao lhe aclarar o conteúdo e conferir concreção.⁴⁹

Esse ideário é de fundamental importância no atual contexto social e jurídico. Se os órgãos estatais pretendem assumir o compromisso em prol de um Sistema de Justiça mais célere e eficaz não podem olvidar a força impositiva dos pronunciamentos dos Tribunais. Na seara previdenciária, isso se torna mais sensível, pois a insubmissão do INSS aos entendimentos pacificados sobre a concessão ou cálculo de benefícios resulta em expressiva judicialização de conflitos massificados e repetidos.

A adoção do entendimento dos Tribunais por agentes públicos, no âmbito das unidades do INSS, não importa em violação de suas prerrogativas funcionais. Se estes funcionários devem obediência à Lei, no exame e julgamento

49. **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante.** 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 44/45.

de pleitos administrativos, com maior razão devem curvar-se aos entendimentos jurisprudenciais pacificados, paradigmas que são da aplicação da norma jurídica. A propósito, assevera Marco Antonio Botto Muscari: *“Por meio da reitereção de julgados num mesmo sentido forma-se a norma costumeira dotada de generalidade, abstração e permanência. A partir daí já não estamos diante da regra concreta (em parte fruto do poder criador do juiz, porém circunscrita aos litigantes): defrontamo-nos com a regra geral, que irradia efeitos a todos os que se submetem ao ordenamento jurídico pátrio”*.⁵⁰ Essa ideia é bem sintetizada no célebre pronunciamento do Presidente da Suprema Corte norte-americana, o *Chief Justice*, Charles Evans Hughes: *“We are under a Constitution, but the Constitution is what the judge says it is”*, ou seja, *“estamos sob a égide da Constituição, mas a Constituição é o que os juízes dela afirmam”*.⁵¹ Parafraseando o citado julgador, também é possível afirmar, quanto ao tema em exame, que **o Direito Previdenciário é o que os Tribunais dizem que ele é.**

A adesão a uma doutrina de precedentes no atendimento previdenciário, com enfoque jurisprudencial, exige mudança de postura dos responsáveis pelos rumos da Seguridade Social. A edição de súmulas administrativas pela Advocacia Geral da União, como resultado da jurisprudência iterativa dos Tribunais, revela-se salutar.⁵² Tais enunciados vinculam a Administração Pública e órgãos de representação judicial, porém não têm o condão de evitar o litígio, pois, na maioria das vezes, apenas orientam o ente público a celebrar acordo judicial.

Bem por isso, para que se avance na adoção de uma doutrina de precedentes voltada à prevenção de lides, impõe-se, outrossim, a revalorização do corpo de funcionários da Previdência Social, os quais devem ser capacitados e atualizados sobre o modo de aplicação da legislação de regência, ganhando destaque nessa tarefa de assessoramento as procuradorias judiciais.⁵³

50. **Súmula vinculante.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. p. 29 *apud* **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante.** 3^o ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 74.

51. BITTENCOURT, Lúcio. A interpretação como parte integrante do processo legislativo. **Revista Forense**, N. XCIV, fasc. 478. 1943. p. 9 *apud* **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante.** 3^o ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 43.

52. Cf. art. 2^o da Lei Complementar 73/93.

53. As procuradorias federais são órgãos vinculados à Advocacia Geral da União e têm incumbência prevista no artigo 10 da Lei n^o 10.480/02, *verbis*: *“À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e*

O Instituto Previdenciário deve ser capaz de assimilar as decisões reiteradas dos Tribunais do mesmo modo com que recebe as inovações legislativas. O “Direito Jurisprudencial” aproxima-se do “Direito Legislado”, passando também a assumir a vocação de reger condutas no meio social. Quer se considere fonte formal do Direito ou como meio suplementar de integração da ordem jurídica, irrefutável a afirmação de que a jurisprudência possui, na presente quadra da história, a aptidão de oferecer aos indivíduos e às instituições públicas ou privadas modelos típicos de comportamento.⁵⁴ Isso porque os precedentes consolidados antecipam aos integrantes da sociedade a resposta do Poder Judiciário acerca de conflitos que venham a ser instaurados, inibindo-se, por conseguinte, a adoção de condutas em desacordo com o entendimento pretoriano.⁵⁵

Com efeito, após o exame dos elementos de prova colhidos no processo administrativo, cabe ao agente previdenciário proceder à subsunção dos fatos ao Direito, adotando como paradigma a Lei, bem como os precedentes jurisprudenciais sobre o tema em exame.⁵⁶

Sob este enfoque, a jurisprudência assumiria eficácia inibitória de litígios, conforme observa Rodolfo de Camargo Mancuso:

Ainda sob um outro aspecto a jurisprudência sumulada aproxima-se da norma legal, a saber, na aptidão para projetar um efeito preventivo geral, ao interno da sociedade civil. Por exemplo, a norma penal, ao cominar pena privativa de liberdade a certa conduta considerada anti-social, além de indicar o parâmetro para a dosagem da pena in concreto, acaba também por desestimular os virtuais delinqüen-

certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial”.

54. MANCUSO. Rodolfo de Camargo. **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante**. 3^o ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 91.

55. MANCUSO. Rodolfo de Camargo. **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante**. 3^o ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 95.

56. Neste sentido, o Juiz Federal Emerson Gazda: *“O princípio da unicidade da jurisdição impõe, ainda, uma obrigação de observância às decisões judiciais. Ora, o sistema brasileiro é instituído de tal forma que os atos administrativos sejam passíveis de submissão do controle judicial, o que significa dizer que o entendimento final sobre determinada questão pelo sistema instituído pela Constituição é do Judiciário. Dessa maneira, uma vez que sejam fixados de forma definitiva precedentes judiciais sobre uma questão, não há espaço dentro da lógica do sistema para que sejam mantidas as orientações e interpretações administrativas em sentido contrário”.* (Administração Pública em juízo: poder-dever de transigir. **Revista de Doutrina da 4^a Região**, Porto Alegre, n.º 10, janeiro. 2006. Disponível em: < <http://www.revistadoutrina.trf.jus.br>>. Acesso em: 25 out. 2009).

*tes, assim dissuadidos pelo temor da sanção prevista no tipo penal. Igualmente, a lei que fixa os requisitos para o exercício de certa profissão, além de atingir essa precípua finalidade, acaba também por coibir a ação dos que não preenchem as exigências de capacitação e titulação, temerosos de incorrer nas sanções previstas para a hipótese de exercício irregular dessa profissão.*⁵⁷

Embora se concorde com Rodolfo de Camargo Mancuso acerca da capacidade da jurisprudência de prevenir litígios e desafogar os órgãos judiciais, em se tratando de lides previdenciárias, razoável estender-se tal eficácia inibitória também para os precedentes consolidados, mesmo não cristalizados em súmulas, vez que muitos dos temas acabam pacificados apenas na reiteração de acórdãos.

A esta altura da presente reflexão, em se tratando de prevenção de lides, não se olvidas das vozes que propugnam pelo uso do instituto da Ação Civil Pública em matéria previdenciária. De fato, a resolução de conflitos pelos trilhos do processo coletivo seria meio mais cômodo do que promover a conscientização de gestores e agentes públicos quanto à redução do número de feitos judiciais. Ao invés da pulverização de demandas, com extremo dispêndio da máquina judiciária, seria necessário apenas um processo e uma resposta jurisdicional, obrigando o Poder Público a atuar conforme o Direito no âmbito administrativo.

Entretanto, enquanto não se potencializa o uso da Ação Civil Pública nesta seara⁵⁸, entende-se que a observância da jurisprudência consolidada

57. **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante.** 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 80.

58. Neste sentido, José Antonio Savaris propugna que *“o emprego da ação coletiva tem o efeito de corrigir a ilegalidade administrativa em seu nascedouro, com efeitos erga omnes. Como consequência, pode prevenir a repetição de demandas individuais apoiadas em fundamento de direito desacolhido pela ação proposta em defesa da coletividade de beneficiários. (...) Uma vez que realmente se percebe a importância da ação civil pública para a proteção de direitos de coletividades – como potenciais beneficiários da Seguridade Social, retiraremos da realidade um elemento intimamente ligado ao congestionamento da máquina judiciária. (...) A rejeição da ação coletiva manejada pelo Ministério Público para a defesa de direitos da Seguridade Social parece coincidir com a redução de custos públicos e com um antigo modo de pensar, segundo o qual toda ação tem de ser individualmente proposta pelo operador do direito. (Direito Processual Previdenciário Moderna. Curitiba: Juruá, 2009. p. 123). Ocorre que os empecilhos à utilização do processo coletivo para a resolução de conflitos de massa “são criações da jurisprudência, originária dos mesmos órgãos que reclamam do acúmulo de feitos para julgamento, da contradição de decisões (a respeito de um mesmo assunto) e da multiplicação de causas semelhantes. O Poder Judiciário que luta contra a morosidade, contra o excessivo volume de demandas (muitas vezes sobre um mesmo tema) e contra a constante divergência de opiniões presentes em seus escalões, é exatamente o maior responsável pelo insucesso da tutela coletiva, especialmente para a tutela de massa” (ARENHART, Sérgio Cruz. **Propostas de alteração***

pelos agentes administrativos apresenta-se como meio adequado para a prevenção de conflitos e, por consequência, desassoberbamento da Justiça Federal.

Em vista do exposto, impõe-se concluir que a massificação de demandas e o assoberbamento da máquina judiciária não permitem que os precedentes judiciais sejam vistos como simples diretrizes para julgamento de novos litígios. Impõe-se a redefinição do papel da jurisprudência como instrumento jurídico de prevenção de lides, já no âmbito administrativo. No contexto da Justiça Federal, cabe ao ente previdenciário a adesão ao entendimento consolidado dos Tribunais, de forma que passe a atuar como co-protagonista da construção de um sistema de Justiça mais célere e eficaz.

2.2 Doutrina de precedentes e processo judicial previdenciário

A pretensão ao benefício previdenciário traduz a busca pelo acesso a direito fundamental, constitucionalmente tutelado no artigo 6º da Carta Política. A prestação previdenciária tem natureza alimentar e, em muitos casos, representa o sustentáculo de subsistência do cidadão desassistido. Em virtude disso, é imperioso que o segurado – cuja pretensão tenha respaldo na legislação e na jurisprudência pacificada – não tenha suas expectativas frustradas por força de uma interpretação equivocada da Administração Previdenciária.

No entanto, se tal vem a ocorrer, isto é, se o instituto previdenciário, no âmbito administrativo, agiu em dissonância com o entendimento das Cortes de Justiça, é preferível que, ao menos na esfera judicial, a jurisprudência seja instrumento voltado à célere composição do litígio.

Nesta tarefa, a Advocacia Pública assume papel de destaque, eis que, exaurida a fase administrativa, é dever do agente responsável pela defesa judicial da Fazenda Pública vislumbrar a solução que melhor atenda os interesses da sociedade e do erário. De nada adianta a defesa de teses em manifesto confronto com a jurisprudência, eis que a procrastinação do processo judicial produz efeitos danosos ao sistema de previdência, que se omite de realizar sua função social, e onera os cofres públicos, com a condenação do ente

fazendário ao pagamento das prestações impagas, atualizadas com juros e correção monetária, além dos honorários de sucumbência.

Uma vez convocado à defesa do erário na esfera judicial, o advogado público é convidado a exercer um juízo de prognose acerca das possibilidades de triunfo ou de derrota do Ente Previdenciário, à luz dos precedentes judiciais normalmente adotados em sentenças e acórdãos. É esse prognóstico acerca do deslinde da demanda não se restringe às ações previdenciárias que envolvem questões unicamente de direito. Também os processos que exigem ampla instrução probatória, a partir da realização de perícias médicas ou audiências para instrução do trabalho rural, por exemplo, possibilitam ao procurador público antever o resultado da demanda. Basta que, ao cabo da fase instrutória, confronte as provas colhidas com a orientação normalmente adotada pelos Tribunais em casos semelhantes. Daí poderá apresentar a melhor defesa possível, que, em muitos casos, consiste na celebração do acordo judicial.

O Juiz Federal Antonio Fernando Schenkel do Amaral e Silva indica e exemplifica como a jurisprudência previdenciária pode orientar os procuradores à oferta de acordo em processos judiciais, *verbis*:

A defesa jurídica é o primeiro campo de resistência, tendo lugar nos processos enquanto exista ou persista a discussão sobre a melhor exegese da norma. Exemplo atual: se é possível reconhecimento do trabalho rural ao menor de 14 anos de idade. O INSS aguarda uma posição do STFA econômica, segunda linha de defesa, exsurge após a pacificação da matéria. Destarte, se o STF decidir em favor do trabalho adolescente, uma vez provado o labor nos autos, o acordo é a melhor opção para o réu (outra seria deixar de recorrer), uma vez que se defenderá o interesse econômico através de uma conciliação. A economia de divisas viria no “desconto” de parte da condenação, bem como na falta de sucumbência quanto aos honorários advocatícios.⁵⁹

Cumprido advertir, porém, que o “convite” ao acordo, com base na análise da lide posta e dos precedentes sobre o conflito, não deve ser considerado tão somente como desestímulo ao recurso, depois da prolação da sentença condenatória. Pelo contrário. Quando os contornos fáticos da lide se amoldarem à exegese levada a efeito pelos Tribunais, em prol do segurado, compete

59. AMARAL E SILVA, Antonio Fernando Schenkel. A técnica dos acordos na Justiça Federal. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n.º 03, outubro. 2004. Disponível em: < <http://www.revistadoutrina.trf.jus.br> >. Acesso em: 23 jan. 2009.

ao procurador público se antecipar ao julgamento da demanda e oferecer proposta de acordo, para a resolução consensual do processo.

A experiência forense, entretanto, revela a necessidade de maior aprimoramento da política conciliatória pelo ente estatal. Segundo cálculos da Vara do Juizado Especial Previdenciário da Subseção Judiciária de Cascavel-PR, entre 07/01/2009 a 10/09/2009, das 72 (setenta e duas) sentenças de total procedência proferidas, apenas 16 (dezesesseis) foram alvo de recurso (22,22%), 34 (trinta e quatro) (47,23%) não foram impugnadas em segundo grau e 22 (vinte e duas) (30,55%) encontravam-se com prazo para insurgência do INSS no momento da apuração dos dados.⁶⁰

Ora, se o INSS, ciente do entendimento jurisprudencial sobre a controvérsia em causa, não vislumbra qualquer possibilidade de êxito na demanda e nem perspectiva de reforma da sentença na via recursal, é imperioso que possibilite a composição amigável do litígio, através do acordo. Tal conduta poderia ter sido adotada, por exemplo, nos casos de sentenças não recorridas, acima citados. Para tanto, a advocacia pública poderia e pode valer-se do disposto no art. 1º da Lei nº 9.467/97, com redação dada pela Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, que assim dispõe: “*O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais poderão autorizar a realização de acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, nas causas de valor até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)*”.⁶¹

Ocorre que tais “autorizações” não devem apenas depender da edição de súmulas administrativas e tampouco devem orientar os procuradores públicos a não recorrerem das decisões proferidas. Em homenagem a jurisprudência consolidada, é razoável que os órgãos diretivos da Advocacia Geral da União concedam aos procuradores federais margem de discricionariedade para a oferta de acordo - antes do julgamento da demanda -, com base no

60. Os dados foram gentilmente cedidos pela Juíza Federal Suane Moreira de Oliveira.

61. O citado dispositivo, em seu §1º, enuncia a competência das autoridades incumbidas da chancela dos acordos em valores superiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil) reais. Eis sua redação: “*Quando a causa envolver valores superiores ao limite fixado neste artigo, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado ou do titular da Secretaria da Presidência da República a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização de seu dirigente máximo*”.

entendimento dos Tribunais, bastando para tanto que a oferta seja acompanhada da citação dos precedentes que aconselham a resolução amigável da lide. Isso porque, mesmo que se evite o recurso, o prolongamento da lide em primeira instância movimenta desnecessariamente a máquina judiciária, adia a satisfação do interesse do segurado e ainda impõe condenação mais onerosa ao Poder Público.

Por outro lado, o acordo abrevia a demanda, desafoga o Poder Judiciário, satisfaz a pretensão do autor, que mesmo abrindo mão de parcela de seu direito, tem o benefício garantido, e ainda propicia economia de recursos públicos no pagamento das parcelas atrasadas, pois *“é muito melhor ‘perder’ 80, 90%, num acordo do que deixar, simplesmente, de recorrer. Perde-se, neste caso, 100%. Vejam que, uma vez esgotadas as possibilidades da tradicional defesa jurídica (técnica), o Procurador do réu deverá atuar na defesa econômica da entidade, propondo acordos razoáveis e vantajosos para as finanças públicas. É transformar a iminente derrota em vitória.*⁶²

Ao reverenciar a jurisprudência dos Tribunais, a advocacia pública cumpre os deveres processuais de lealdade e boa-fé, cooperando para a razoável duração do processo, consoante previsto no art. 5º, LXXVII da Constituição Federal.⁶³ Porém, *“quando o Estado-Administração deixa de agir objetivamente pautando sua conduta pelo acerto geral das obrigações que o próprio Estado, na sua função Judiciária, já fixou como devidas, fere o princípio da moralidade administrativa e o subprincípio da proibição administrativa”.*⁶⁴ Por conseguinte, para que reste caracterizada conduta processual temerária do INSS, é desnecessária a prática de qualquer ato procrastinatório (contestação ou recurso); basta que o ente público se omita em oferecer proposta de acordo, nas hipóteses recomendadas. Sob essa ótica, é possível afirmar que tão logo seja possível extrair da prova dos autos ser insofismável o direito

62. AMARAL E SILVA, Antonio Fernando Schenkel. Acordos nos Juizados Especiais Federais Cíveis. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n.º 01, junho. 2004. Disponível em: < <http://www.revistadoutrina.trf.jus.br>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

63. SANTANA, Ricardo Marcelino. O Estado em Juízo e a Utilização de Recursos Judiciais. *Revista Virtual da AGU*, Ano VII, n.º 64, maio de 2007. Disponível em: < <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

64. GAZDA, Emerson. Administração Pública em juízo: poder-dever de transigir. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n.º 10, janeiro. 2006. Disponível em: < <http://www.revistadoutrina.trf.jus.br>>. Acesso em: 25 out. 2009.

do autor, tem o advogado público o “poder-dever”⁶⁵ de oferecer proposta de acordo, sob pena de configuração de litigância de má-fé (art. 17, V do Código de Processo Civil).

Certamente, a prevenção de litígios, a partir da adesão a uma doutrina de precedentes, não é a panaceia para a superação de todos os problemas constatados no processo administrativo previdenciário. Tampouco se pode dizer que a adoção de uma política conciliatória nas ações previdenciárias depende tão somente da redefinição do papel da jurisprudência como vetor orientativo de aplicação do Direito. Outros desafios atinentes à reestruturação administrativa da Previdência Social devem ser enfrentados e vencidos pelo Poder Público.

Na linha do exposto, contudo, é de fundamental importância que os gestores públicos conscientizem-se da função pacificadora do Poder Judiciário, submetendo-se a seus pronunciamentos, de forma a prevenir ou reduzir os conflitos entre o cidadão e o Estado. Esta mudança de postura passa necessariamente pela ideia de que a relativa independência entre os Poderes Executivo e Judiciário não importa na cisão no modo de agir, eis que integrantes do mesmo Estado, cuja função precípua é o serviço à sociedade.

No atual contexto histórico, em se tratando de Direito Previdenciário, urge que o Poder Executivo envide esforços para a prevenção de demandas, no sentido de submeter os órgãos administrativos à força *“das decisões judiciais reiteradas, independentemente de expressa previsão Constitucional de efeito vinculante, uma vez que a vinculação, como visto, decorre da própria existência do Estado na sua formulação atual, o que já está fixado constitucionalmente.”*⁶⁶ Todavia, se já judicializada a questão, deve o advogado público seguir *“diretiva implícita no sentido da realização de acordos em processos judiciais em que se afigurem situações idênticas ou semelhantes às já sedimentadas jurisprudencialmente, verificando-se, portanto, a partir da teoria política, que a regra em casos consolidados pelo Judiciário deve ser a observância dos precedentes”*.⁶⁷

65. GAZDA, Emerson. Administração Pública em juízo: poder-dever de transigir. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.º 10, janeiro. 2006. Disponível em: < <http://www.revistadoutrina.trf.jus.br>>. Acesso em: 25 out. 2009.

66. GAZDA, Emerson. Administração Pública em juízo: poder-dever de transigir. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.º 10, janeiro. 2006. Disponível em: < <http://www.revistadoutrina.trf.jus.br>>. Acesso em: 25 out. 2009.

67. GAZDA, Emerson. Administração Pública em juízo: poder-dever de transigir. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.º 10, janeiro. 2006. Disponível em: < <http://www.revistadoutrina.trf.jus.br>>.

A partir destas linhas de atuação, a jurisprudência pode assumir a dupla vocação de **prevenção** e **redução** de conflitos.

CONCLUSÃO

O excessivo número de demandas protagonizadas pelos cidadãos e o Estado é fato notório e desafia a capacidade do Poder Judiciário na resolução de conflitos. O fato se torna mais evidente quando se aborda a temática das lides previdenciárias. O exame desses processos revela, contudo, que muitas das questões controvertidas já foram exaustivamente respondidas pelos Tribunais.

Se, no âmbito de agências e postos do INSS, procedesse a Administração Previdenciária segundo o entendimento jurisprudencialmente firmado, muitos dos conflitos levados a juízo poderiam ser evitados ou, em sendo judicializados, certamente seriam abreviados.

Para que isso ocorra, entretanto, faz-se necessário que o Poder Público se conscientize sobre a atual vocação da jurisprudência no sistema jurídico pátrio, o qual, a partir de recentes inovações constitucionais e legais, acabou por se aproximar da família jurídica de *Common Law*, no qual os precedentes permeiam a vida dos cidadãos e vinculam a atuação estatal. Mas para que as decisões judiciais extrapolem os autos onde foram proferidas e sirvam de paradigma de conduta para os atores sociais, é indispensável que se evite a oscilação de entendimentos, de forma que se propicie ao particular e ao Estado segurança e previsibilidade nas relações jurídicas.

Nesse passo, solidificada a jurisprudência sobre determinado tema, este deve servir de paradigma para a atuação dos agentes administrativos, sendo descabida a recusa aos precedentes sob a alegação de que apenas a legislação vincula diretamente o Poder Público. Na atual quadra da história, é possível afirmar-se que o Direito, inclusive o ramo previdenciário, é o que os Tribunais dizem que ele é. Isso porque, segundo explanado ao longo da reflexão, a jurisprudência, produto da atividade judicante, soergue-se como fonte do Direito, para indicar os sentidos e alcance da norma jurídica.

De outra parte, se o conflito já foi levado à órbita jurisdicional, também é possível enxergar os precedentes jurisprudenciais como meios de indução

ao acordo judicial. Nesse sentido, cabe ao Advogado Público operar a sub-sunção entre o caso concretamente posto com o entendimento dos Tribunais sobre o tema. Daí poderá apresentar a melhor defesa possível, que, em muitos casos, consiste na celebração do acordo, abreviando a lide, desafogando a máquina judiciária, satisfazendo, de forma mais célere, a pretensão do segurado, e trazendo economia aos cofres públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL E SILVA, Antonio Fernando Schenkel. A técnica dos acordos na Justiça Federal. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.º 03, outubro. 2004. Disponível em: < <http://www.revistadoutrina.trf.jus.br>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

_____. Acordos nos Juizados Especiais Federais Cíveis. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.º 03, outubro. 2004. Disponível em: < <http://www.revistadoutrina.trf.jus.br>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Propostas de alteração legislativa na tutela coletiva**. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2009 (Caderno de Direito Processual Civil: módulo 7).

BENETI, Sidnei Agostinho. Doutrina de precedentes e organização judiciária. **Revista de Direito Administrativo**, São Paulo, V. 246 – Set./Dez. 2007.

DAVID, René. **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**. Trad. Hermínio A. Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. Tomo I.

GAZDA, Emerson. Administração Pública em juízo: poder-dever de transigir. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.º 10, janeiro. 2006. Disponível em: < <http://www.revistadoutrina.trf.jus.br>>. Acesso em: 25 out. 2009.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. **Divergência Jurisprudencial e Súmula Vinculante**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

_____. **O precedente como fonte de Direito**. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2008 (Caderno de Direito Processual Civil: módulo 7).

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de Processo Civil. Processo de Conhecimento**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MEDINA, José Miguel Garcia; WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim. **Repercussão geral e súmula vinculante – relevantes novidades trazidas pela Emenda Constitucional 45/2004**. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2009 (Caderno de Direito Processual Civil: módulo 7).

NOGUEIRA, Gustavo Santana. **Das Súmulas Vinculantes**: uma primeira análise. Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004. Coordenação Teresa Arruda Alvim Wambier *et al.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

OLIVEIRA, Pedro Miranda de. **A (In)Efetividade da Súmula Vinculante**: a necessidade de medidas paralelas. Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004. Coordenação Teresa Arruda Alvim Wambier *et al.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PEREIRA, Frederico Valdez. Processo administrativo de concessão de benefício previdenciário – Noção e princípios de legitimação da atuação do INSS. Direito Federal. **Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil**, Brasília, Ano 23. Vol. 90. 2º semestre 2008.

PONCIANO, Vera Lúcia Feil. Condicionantes externas da crise do Poder Judiciário a efetividade da reforma e do 'Pacto Republicano por um Sistema Judiciário mais acessível, ágil e efetivo'. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.º 31, agosto. 2009. Disponível em: <http://revistadoutrina.trf.jus.br/artigos/edição031/vera_ponciano.html>. Acesso em: 25 out. 2009.

RODRIGUES, José Renato. Flexibilização da coisa julgada inconstitucional. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.º 10, janeiro. 2006. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf.jus.br/>. Acesso em: 25 out. 2009.

SANTANA, Ricardo Marcelino. O Estado em Juízo e a Utilização de Recursos Judiciais. **Revista Virtual da AGU**, Ano VII. n.º 64, maio de 2007. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

SAVARIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário Moderno**. Curitiba: Juruá, 2009.

SHIMURA, Sérgio Seiji. **Súmula Vinculante. Reforma do Judiciário**: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004. Coordenação Teresa Arruda Alvim Wambier *et al.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

WATANABE, Kazuo. **Mediação e Gerenciamento do Processo. Revolução na Prestação Jurisdicional. Guia Prático para a instalação do setor de conciliação e mediação**. São Paulo: Atlas, 2009. 2.v.