

Planalto aperfeiçoa projeto que cria novo sistema

O governo deve enviar ainda este ano ao Congresso o texto final do projeto que cria os Juizados Especiais Federais. Com a aprovação da matéria, deverão ter rito sumário os casos que envolvam a União, fundações instituídas com verba federal e empresas públicas federais.

O anteprojeto foi elaborado por uma comissão de ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ), está sendo estudado no Palácio do Planalto e, em seguida, será reexaminado pelos deputados e senadores. Leia a seguir uma análise do procurador-chefe do INSS junto aos tribunais superiores, Bruno Mattos e Silva, que participou da comissão composta pelo Executivo para análise da proposta.

1. O anteprojeto Costa Leite e seus objetivos

Objetivando melhorar o acesso à Justiça, bem como a celeridade processual, uma comissão de ministros do Superior Tribunal de Justiça elaborou um anteprojeto de lei para a criação dos juizados especiais no âmbito dos processos nos quais a União, suas autarquias (incluídas, portanto, as fundações instituídas com verba federal) ou empresas públicas federais sejam parte na condição de ré.

O produto da comissão dos ministros do STJ, que passou a ser denominado anteprojeto Costa Leite, tem, em linhas gerais, as seguintes características que diferenciam o processo no juizado especial federal do processo no juízo comum:

- A citação será na pessoa do representante máximo da entidade no local e não pessoa de procurador judicial;
- Poderá ser designada pessoa para comparecer à audiência, com poderes para celebrar acordo;
- Os honorários periciais serão adiantados por verba do próprio Tribunal, o qual deverá ser ressarcido se a ré for vencida na demanda;
- Não há recurso contra decisão fundada em súmula do STF ou do STJ;
- Não há apelação, nem remessa obrigatória. O recurso cabível da decisão do juizado é para a Turma Recursal;
- Pagamento da condenação é feito por meio de requisição judicial, a ser cumprida em curto espaço de tempo, e não por meio de precatório. O desatendimento injustificado importa em crime, previsto no anteprojeto.

Além desses aspectos, são aplicáveis as regras gerais da Lei nº 9.099, de 26/9/95, que criou os juizados especiais no âmbito do direito privado, dentre os quais se destacam a necessidade de provimento jurisdicional líquido, a ausência da necessidade de postulação por meio de advogado, bem como a não condenação em honorários advocatícios caso inexistir recurso da parte vencida na demanda.

O anteprojeto define ainda que pode ser parte no juizado especial federal, como se vê do seu art. 3º: Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de 150 (cento e cinquenta) salários mínimos e as ações decorrentes das causas previstas no art. 275, II, d, do Código de Processo Civil, bem como executar as suas sentenças.

Parágrafo 1º – Não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as causas:

- a) referidas no art. 109, incisos II, III e XI, da Constituição da República, as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, execuções fiscais e por improbidade administrativa e as demandas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos;
- b) sobre bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas federais;
- c) para a anulação ou cancelamento de ato administrativo federal, salvo o de natureza previdenciária e os de lançamento fiscal;
- d) sobre sanção disciplinar a servidor público federal.

Parágrafo 2º – No foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta.



O anteprojeto foi encaminhado ao Poder Executivo, uma vez que havia o entendimento de que a implantação dos juizados especiais federais somente seria possível com a concordância do Executivo.

2. Análise do anteprojeto original

A Comissão de Trabalho, criada pela Portaria Interministerial nº 5, de 27/9/2000.

Ao receber o anteprojeto, o Poder Executivo criou uma Comissão de Trabalho, por meio da Portaria Interministerial nº 5, de 27/9/2000, publicada no DOU em 28/9/2000, para analisar o anteprojeto.

Fui membro da Comissão, na qualidade de Procurador do INSS. Além de mim, a Comissão foi composta por dois membros da AGU, um representante do Ministério da Fazenda, um representante do Ministério de Orçamento e Gestão e uma representante do Ministério da Justiça. Estranhamente, não houve representante da Procuradoria da Fazenda Nacional.

A orientação recebida pelo coordenador da Comissão foi no sentido de mexer o mínimo possível no anteprojeto Costa Leite.

2.1. O resultado da Comissão de Trabalho

Analisando o projeto, dentre outros aspectos relevantes, chamou-me a atenção a impossibilidade de recurso especial contra a decisão da tal *Turma Recursal*, nos termos da interpretação restrita feita pelo STJ do art. 105, III, da Constituição Federal, não equiparando turma recursal ao *tribunal* (Súmula nº 203).

Desse modo, cada região teria uma jurisprudência própria, de acordo com a vontade de cada turma recursal! Isso preocupou-me não apenas em razão do índice de vitórias do INSS no STJ ter sido, nos últimos tempos, próximo de 70% nas ações previdenciárias, mas sobretudo pela conseqüente criação – caso o anteprojeto fosse aprovado pelo Congresso na forma em que está – de vários direitos federais em cada região do país, uma vez que não haveria o STJ a unificá-los.

Sabemos que mesmo existindo a possibilidade de recurso especial, há juízes, até de tribunais, que insistem em julgar contra a orientação do STJ, em uma quixotesta atitude de confronto, sabendo que a decisão será ao final reformada.

Caso inexista a possibilidade de recurso especial, é evidente que a jurisprudência nacional do STJ não será respeitada, podendo cada Turma Recursal julgar como bem entender, podendo até mesmo julgar contra a lei (sim, podendo julgar contra a lei: direito é aquilo que o tribunal diz que é direito!).

Diante disso, restaria proclamar a inutilidade do STJ em matéria de benefícios previdenciários, assim como teríamos vários direitos em cada parte do país.

Assim, por exemplo, os benefícios ficariam atrelados ao salário mínimo, em determinado Estado do país, enquanto que nos demais eles ficariam atrelados ao índice definido pela lei... Imagine a perplexidade de um aposentado, que recebeu o mesmo benefício que outro, mas que não ganhou a mesma ação, apenas porque reside e a ajuizou em outra região do país...

Levei essa preocupação à Comissão de Trabalho, e a um influente ministro do STJ, que concordou inteiramente com a necessidade de abrir, de algum modo, a via especial para o STJ.

A Comissão de Trabalho encontrou, como possível solução, a inclusão de uma medida para que o STJ se pronunciasse quanto à correta interpretação do preceito legal, de modo a vincular a interpretação dos juizados especiais a uma única interpretação, que teria caráter nacional, unificador do direito federal, como, aliás, é um princípio constitucional previsto no art. 105, III, c.

Essa medida tem um duplo objetivo: além de unificar o direito federal, para que seja o mesmo em todas as regiões do país, contribui para a celeridade dos processos judiciais, na medida em que o STJ não ficará com milhares de processos idênticos a espera de julgamento.

No momento em que esse artigo está sendo escrito, não há notícia de uma posição oficial dos ministros do STJ quanto a necessidade de uma abertura da via especial nos juizados especiais, mas há notícias oficiosas de que eles estão de acordo quanto a essa necessidade.

Outras questões também foram objeto de discussão e intensos debates na Comissão de Trabalho. Foram, no total, cerca de vinte horas de trabalho nas reuniões, que geraram um texto que, muito longe de ser substitutivo ao anteprojeto Costa Leite, concentra as alterações que a Comissão julgou ser imprescindíveis.

O anteprojeto, com suas modificações, está sendo encaminhando aos ministros do STJ. Dentre outras modificações, para o art. 3º, supra transcrito, a Comissão de Trabalho sugeriu a seguinte redação:

Art. 3º – Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de 40(quarenta) salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

Parágrafo 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as causas:

- a) referidas no art. 109, incisos II, III e XI, da Constituição da República, as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, execuções fiscais e por improbidade administrativa e as demandas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos;
- b) sobre bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas federais;
- c) para a anulação ou cancelamento de ato administrativo federal, salvo o de natureza previdenciária e os de lançamento fiscal;
- d) sobre sanção disciplinar a servidor público civil e militar.

2.2. Os aspectos positivos do anteprojeto Costa Leite, com ou sem as modificações da Comissão de Trabalho

Sem prejuízo da crítica fundamental que se fará no tópico seguinte, a criação dos juizados especiais federais poderá ser benéfica para a sociedade. Analisemos algumas das suas vantagens:

2.2.1. Um aspecto relevantíssimo dos juizados especiais consiste na possibilidade de transigir. Que ninguém pense, contudo, que teremos um grande número de transações!

Na maior parte das ações previdenciárias propostas contra o INSS o segurado não está, nos termos da lei, com a razão. Na verdade, o grande número de ações propostas contra o INSS se deve a vários fatores, dentre os quais destacam-se um descontentamento do segurado com a legislação ou mesmo sua ignorância, assim como um grande número de julgados errados em primeiro grau, que incentivam a propositura de novas ações, em um nefasto círculo vicioso.

O instituto da transação somente poderá ser aplicado, no âmbito das ações previdenciárias, quando o Posto de Benefício tiver, realmente, cometido um erro, praticado um ato ilegal. Fora disso, não haverá transação por parte do INSS.

Noções subjetivas de justiça ou injustiça das leis não terão espaço no juizado especial para efeito de transação – o procurador do órgão público não poderá abrir mão de um direito que não é seu a pretexto de uma suposta injustiça (no juízo de que, do Lula ou do Caiado?) das leis – mas sim o terão na época das eleições, quando o povo tem a oportunidade de mudar seus representantes no Congresso Nacional.

De todo modo, só a possibilidade de existir algumas transações já é um grande avanço. Evidentemente, deverá a Administração criar mecanismos para evitar a fraude... Mas isso já é um outro problema.

2.2.2. Outro aspecto relevante consiste no recebimento antecipado dos honorários pelo perito. Assim, a possibilidade de uma perícia honesta passa a ser maior. Quando o perito não recebe antes, tende a elaborar uma perícia a favor da parte que não tem condições de pagar o custo da perícia.

A toda evidência, ninguém gosta de trabalhar de graça: se o resultado da perícia for desfavorável à parte que não tem condições de pagar (ex. beneficiária da justiça gratuita), o perito não receberá seus honorários, embora tenha trabalhado...



Assim, sabemos qual o provável resultado da perícia.

Quem já advogou na Justiça do Trabalho a favor de empresas sabe muito bem como a coisa funciona, bem como para que serve o perito assistente.

A regra quem perde paga tem sido péssima para o INSS, que perde porque paga. Melhor seria se o INSS pagasse mesmo se ganhasse, pois assim pagaria apenas honorários periciais, mas não benefícios indevidos, o que sairia muito mais barato e sobriaria dinheiro para pagar quem realmente tem direito.

É de se notar que alguns órgãos públicos (ex. o IMESC, em São Paulo) fazem perícias gratuitamente. Temos observado a realização de perícias honestas nesses locais. Porém, a crítica a essas perícias reside na demora, bem como na necessidade do autor ter de se deslocar de sua cidade, na maior parte dos casos.

Por via transversa, o anteprojeto determina que a União pagará sempre os honorários periciais, quer perca ou ganhe a ação. Isso está corretíssimo e atende aos interesses da sociedade.

Esperamos que, com o pagamento de honorários adiantados, o problema se resolva e se possa ter perícias honestas e rápidas.

2.2.3. Ótima é, igualmente, a impossibilidade de recurso contra sentença fundada em súmula do STJ e do STF.

Merece aplauso toda e qualquer tentativa de derrubar o dogma do duplo grau obrigatório para todas as causas.

O recurso ao segundo grau deve existir, mas desde que a sentença não esteja de acordo com a jurisprudência das cortes superiores. Se a sentença está de acordo com os julgamentos das cortes supremas, somente pode existir recurso se a parte tiver um argumento novo, que ainda não tenha sido apreciado, capaz de fazer o tribunal reformar a sua posição.

É preciso – frise-se – que o mérito da questão seja realmente o que está contido na súmula... Ocorre que é comum (muito comum mesmo!), em uma determinada matéria, existir um posicionamento solidificado a respeito da questão, mas, no caso concreto, existir algo que deva excepcionar a aplicabilidade da regra geral. Nessa hipótese, o recurso deve existir.

Resta esperar, outrossim, que não seja adotado por parte dos juízes o artifício de fundamentar suas sentenças em súmulas, quando, na verdade, a súmula é inaplicável ao caso, apenas para dificultar o acesso ao recurso.

2.2.4. É positivo, também, o fim do precatório para as causas de valor baixo. Embora se possa questionar que somente a Fazenda Pública tem a obrigação de pagar condenações judiciais, sob pena de descumprimento de ordem judicial – o que deveria existir também contra as empresas, já que o sistema de penhora de bens é algo que tem uma eficácia muito baixa – a verdade é que, para as causas de valor baixo o sistema de precatórios deve ser abolido, em benefício de uma celeridade processual.

Infelizmente apenas os pobres se sujeitam ao precatório: as empresas podem compensar, em flagrante burla ao art. 100, da Constituição Federal. A compensação, assim, é um privilégio que só existe para os ricos (aos ricos, a compensação, que se traduz em recebimento imediato; aos pobres, o precatório, o rigor da lei – isso precisa mudar!).

Porém, é preciso que a ordem de pagamento a ser enviada seja líquida e determinada, isto é, expressa em números. É o que dispõe a Lei nº 9.099/95, que é expressa no sentido de ser necessariamente líquida a sentença.

Caso contrário, por óbvio, a sentença não poderá ser cumprida. Assim, é preciso que a execução (mandamental) se traduza em uma ordem específica, líquida, determinada: INSS, pague ao Sr. Fulano de tal a quantia de R\$ 2.500,00, a título de prestações em atraso e implante o benefício aposentadoria por idade, a partir do dia tal, no valor de R\$ 500,00 e não INSS, implante o benefício devido, com os atrasados, tal como pedido, nos termos da lei, acrescidos de juros e correção monetária.

É de se notar que o art. 604, do CPC, não é aplicável ao regime do juizado especial. Vamos ver se, na prática, as sentenças serão líquidas ou nulas...



3. Resolver conflitos rapidamente versus não criar conflitos. A súmula vinculante para a Administração Pública e o respeito à orientação das cortes supremas por partes dos juízes.

O grande escopo do anteprojeto Costa Leite, com ou sem as modificações da Comissão de Trabalho criada pela Portaria Interministerial nº 5/2000, consiste em resolver de modo célere os litígios.

É provável que esse objetivo seja atendido, desde que não tenhamos um aumento muito grande das ações que hoje são propostas na Justiça Federal, no âmbito do processo comum. Se o volume crescer muito, o procedimento continuará lento.

A reflexão que deve ser feita nesse momento passa por um outro viés: devemos buscar formas de solução de conflitos ou formas de evitar que os conflitos surjam nas astronômicas proporções atuais?

Na verdade, é de meridiana clareza que a demora dos julgamentos não decorre de leis ruins, mas sim de excesso de processos. A culpa da demora não é do rito processual, ou, como insistem alguns, de excesso de recursos, mas sim de um volume de processos muito maior do que a estrutura judiciária suporta.

É de se pensar, assim, como fazer para reduzir o número de processos, mas sem dificultar o acesso à Justiça.

Várias são as formas possíveis. Sem ter a pretensão de dar uma palavra final a respeito, mas apenas a título de colaboração para um debate, posso elencar algumas:

Em primeiro lugar, é preciso derrubar o dogma dos limites subjetivos da coisa julgada: é preciso criar a súmula vinculante para a Administração Pública.

Não crível possa o Poder Executivo interpretar um dispositivo de lei federal em descompasso com a vontade do Estado. Se o STJ decide que um dispositivo de lei tem um determinado alcance, não pode um agente público, por mais capaz e inteligente que seja, pretender que a Administração aplique esse dispositivo de forma outra.

A vontade do Estado, no que se refere à interpretação e alcance de uma norma jurídica, é aquela determinada pela jurisprudência do STF e do STJ.

Assim, é preciso vincular a Administração Pública às súmulas do STJ que não tenha sido julgadas inconstitucionais pelo STF, bem como às súmulas do STF posteriores a 05/10/88.

Tenho sustentado, no âmbito do INSS, que os benefícios previdenciários devem ser concedidos pelos postos de acordo com a jurisprudência pacificada do STJ, devendo ser alteradas todas as normas internas que dispõem em sentido diverso.

Um avanço tímido nesse sentido ocorreu com a edição da Portaria Ministerial nº 6.097, de 18/05/2000, publicada no DOU em 22/05/2000, Seção 1, p. 12. Essa Portaria dispensou a procuradoria do INSS da interposição de recurso especial em ações concessivas de benefício toda vez em que, para efeito de prova de tempo de serviço, há aquilo que o STJ considera como sendo início de prova material, desde que corroborada pela prova testemunhal.

O pedido de edição dessa Portaria foi o meu primeiro ato como chefe da procuradoria do INSS junto aos tribunais superiores.

Outra forma de evitar conflitos consiste em uma mudança na mentalidade dos juízes de primeiro e de segundo grau. Não é possível a existência de juízes com vocação para mini-déspotas, ou de juízes que agem de forma quixotesca, “em aberta rota de colisão com as Cortes Supremas”.

O magistrado deve ter a consciência de que ele causa um grande prejuízo para a sociedade cada vez que julga contra a orientação dos tribunais superiores.

Cada vez que um juiz, em determinada região, julga procedente determinada causa com características de direito homogêneo, está incentivando às demais pessoas que ingressem com essa ação. Isso, evidentemente, não causa qualquer prejuízo quando a tese de procedência é a acolhida pelas cortes supremas, mas é péssimo quando o juiz julga contra a orientação vencedora!

Além de obrigar o réu a interpor recursos, dá ilusão às pessoas, o que gera novas ações, com um conseqüente entulhamento nos tribunais.

Nessa toada, é preciso que haja algum mecanismo para punir os juízes que insistem em julgar, de forma sabida, contra a orientação pacificada das cortes supremas, uma vez que essa postura quixotesca causa prejuízos à sociedade, na medida em que retarda a solução para o litígio.

Caso o juiz assim o queira, poderá ressaltar sua opinião pessoal a respeito da matéria e julgar de acordo com a orientação do STJ ou do STF. Nos regimes democráticos, deve prevalecer à vontade da maioria...

Da mesma forma que a parte que interpõe recursos protelatórios deve ser punida por litigância de má-fé, o juiz que retardar voluntariamente o fim do processo, julgando-o em sentido que sabe será reformado nas instâncias superiores, deve ser sancionado de algum modo.

Enfim, todos os sujeitos processuais, sejam parciais ou imparciais, devem contribuir para o fim célere do processo, devendo ser vedadas as atitudes desleais ou protelatórias.

A esmagadora maioria das ações que o INSS vence no STJ e no STF se referem a não mais do que vinte ou trinta teses, que os juízes e tribunais inferiores julgaram de forma distinta à orientação das cortes supremas.

Numa situação ideal (isto é, com súmula vinculante para a Administração e sem juízes a afrontar a jurisprudência dos tribunais superiores), portanto, o INSS somente teria um bom número de ações previdenciárias contra si em casos em que o funcionário do Posto de Benefício cometeu algum erro na interpretação das normas internas do próprio INSS.

Essas ações seriam resolvidas, mediante acordo, no primeiro grau. Os outros casos seriam resolvidos rapidamente pelo STJ, consolidando a jurisprudência, o que provocaria a não interposição de novas ações, por parte dos segurados, ou a alteração dos procedimentos de concessão ou reajuste de benefício, por parte do INSS. Oxalá um dia isso tudo possa ser realidade!

Outro problema que leva à multiplicação das lides ocorre na fase de execução. Como as decisões judiciais normalmente são ilíquidas e os contadores desconhecem o direito e os advogados desconhecem matemática, na tão complicada matéria previdenciária, os cálculos apresentados pelas partes no país da correção monetária normalmente não estão de acordo com o que foi realmente decidido no processo de conhecimento.

Desse modo, há um outro processo – o de embargos à execução de sentença – com novo trâmite até os tribunais. Esse problema – cálculos errados como regra -, além de ser a maior válvula para a corrupção e prejuízo para os cofres previdenciários, é determinante para a demora do autor em receber o que realmente lhe é devido. É preciso, assim, que as partes peçam e o juiz conceda de forma líquida.

Enfim, sem prejuízo do mérito dos juizados especiais federais, a verdade é que a celeridade processual não será obtida por meio de mudanças nos ritos processuais, mas sim em mecanismos que possibilitem a ausência da criação dos conflitos, tais como vimos acima, de forma exemplificativa. Se forem poucos os processos, qualquer que seja o seu rito, eles serão julgados rapidamente.

4. Conclusão

Como não se vislumbra, em curto prazo, a possibilidade de adoção das medidas que reduziriam sensivelmente o grande volume de processos a espera de julgamento, uma vez que nenhum dos três poderes parece inclinado a tanto, só nos resta aplaudir a tentativa de criação de mais um rito processual, na esperança – talvez vã – de que ele torne a Justiça mais ágil e eficaz.

Revista **Consultor jurídico**, 5 de dezembro de 2000.

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/2000-dez-04/planalto_aperfeicoa_projeto_cria_sistema/