

Acordos nos Juizados Especiais Federais Cíveis

Antônio Fernando Schenkel do Amaral e Silva*

1. Introdução

A sociedade clama por Justiça célere, simplificada e sintonizada com a realidade social.

Timidamente, o legislador vai soltando as amarras do Direito Processual Civil, possibilitando que, pelo menos, os conflitos de menor potencial econômico sejam resolvidos em sistemas apartados do tradicional Direito adjetivo.

Nesta linha, a novel Lei 10.259, de 12 de julho de 2001, traz ao Judiciário federal uma nova realidade, verdadeiro desafio institucional aos juízes, procuradores federais e advogados, para que as lides sejam resolvidas em breve espaço de tempo, de preferência mediante a conciliação.

2. A Lei 10.259/01

O artigo 10 prevê a possibilidade de conciliação no âmbito dos JEF's:

“Art. 10. As partes poderão designar, por escrito, representantes para a causa, advogado ou não.

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

É a mais importante inovação legislativa no campo do Direito Administrativo e Processual dos últimos tempos, pois rompe com o sistema vigente, abrindo uma nova perspectiva para solução de controvérsias no direito público.

Não era necessária a regulamentação do artigo, pois confere, de forma clara, poderes especiais ao procurador/advogado do ente réu, bem como ao representante indicado pela parte autora.

3. O Decreto 4.250/02

O Decreto 4.250, de 27 de maio de 2002, regulamenta a representação judicial da União, autarquias, fundações e empresas públicas federais perante os Juizados, dispondo a respeito da *competência* do Advogado-Geral da União para *expedir instruções e diretrizes básicas* para conciliação, transação e desistência do pedido e do recurso, se interposto.

Neste sentido:

“Art. 2º. Compete ao Advogado-Geral da União expedir instruções referentes à atuação da Advocacia-Geral da União e dos órgãos jurídicos das autarquias e fundações nas causas de competência dos Juizados Especiais Federais, bem como fixar as diretrizes básicas para conciliação, transação, desistência do pedido e do recurso, se interposto.

§ 1º – *Respeitadas as instruções e diretrizes* fixadas pelo Advogado-Geral da

*Juiz do Juizado Especial Federal Cível.

União, os Procuradores-Gerais da União, da Fazenda Nacional e do Instituto Nacional do Seguro Social *poderão expedir instruções específicas para as respectivas procuradorias.*

§ 2º – As empresas públicas da União observarão as instruções e diretrizes fixadas pelo Advogado-Geral da União para atuação nos Juizados Especiais Federais, *podendo propor a este normas específicas e adaptadas a seus estatutos e à sua natureza jurídica.*”

O § 1º é de capital importância para as procuradorias das autarquias, em especial do INSS, pois, uma vez respeitadas as instruções e diretrizes básicas fixadas pelo Advogado-Geral da União, os Procuradores-Gerais poderão expedir instruções específicas para as respectivas procuradorias de acordo com as demandas que aportam contra o ente público.

As peculiaridades são intrínsecas a cada órgão e determinarão a sua atuação e interesse nas conciliações.

Alguém conhece alguma causa do Sistema Financeiro da Habitação ajuizada contra o INSS? Ou um pedido de aposentadoria contra a Caixa Econômica Federal?

Bem por isto, é impossível ao Advogado-Geral da União prever estas particularidades. Não se deve esperar pelas Súmulas Administrativas, a cargo da Advocacia-Geral da União.

Os Procuradores-Gerais devem adiantar-se aos problemas, buscando, a partir da autorização que lhes foi outorgada, as soluções.

4. A Portaria AGU 505/02

Lastreado na competência concedida pelo Decreto 4.250, o Advogado-Geral da União expediu a Portaria 505, de 19/06/2002 (*DOU* 24/06/02), norteador as hipóteses de transação, não interposição ou desistência de recurso no âmbito dos Juizados, as quais constituem-se nas instruções e diretrizes básicas propaladas pelo Decreto 4.250/02, as quais deverão ser seguidas pelos Procuradores-Gerais:

“Art. 3º - A transação ou a não-interposição ou desistência de recurso poderá ocorrer quando:

I - inexistir qualquer controvérsia quanto ao direito aplicado;

II - houver reconhecimento de erro administrativo por autoridade competente.

§ 1º - Os valores envolvidos nas conciliações ou transações, não poderão exceder ao teto previsto no art. 3º da Lei 10.259/2001.

§ 2º - Inclui-se no referido teto a soma de 12 (doze) parcelas vincendas, quando for o caso.”

A primeira hipótese contempla, sem dúvida, as questões de direito, sendo clássico exemplo as matérias já sumuladas pelos tribunais, as já pacificadas e onde exista orientação administrativa superior para não interposição ou desistência do recurso. Aliás, nestas duas últimas, há autorização implícita para a realização de acordos, pois tal raciocínio obedece a lógica jurídica e econômica. Quem pode o mais, pode o menos.

Também quando houver mudança na interpretação da norma por força judicial

(ações civis públicas ou de inconstitucionalidade).

O FGTS, hoje em dia, é um bom exemplo. Se pedidos os índices determinados pelo Supremo, adianta a CEF contestar? Recorrer?

O que fez o governo federal com a Lei Complementar 110/01? Não foi uma grande proposta de acordo? Não ganharam ambas as partes? O trabalhador pela resolução direta de seu problema e o Fundo com a economia nas indenizações?

A segunda hipótese é a do erro administrativo, que pode ter sua origem em ato ilegal, em ato equivocado, em ato omissivo quando ocorre excesso de rigor na apreciação de documentos.

A ilegalidade acontece, de modo geral, na obediência, pela autoridade administrativa, das normativas internas ou não (decretos, ordens de serviço, instruções,...) que desbordam da lei que as inspirou, ferindo direitos consagrados na norma.

O ato omissivo fica patente quando a autoridade descuida de apreciar determinado documento, embora esteja ele dentro do processo administrativo – PA.

De seu turno, há equívoco na hipótese de erro praticado pelo agente em alguma das fases do procedimento, como, por exemplo, aplica fator de conversão de tempo de serviço inadequado para a situação vivida no PA.

O excesso de rigor tem lugar, corriqueiramente, na análise de documentos. Exemplo quando há erro de grafia no nome do interessado. É *Raid* e está escrito *Reid*.

5. O papel do juiz

Questão que merece destaque é a atuação do magistrado na conciliação.

Na verdade, o grande conciliador é o juiz. É ele que representa a imparcialidade, bem como as possibilidades reais de cada parte no sucesso da demanda, aconselhando, com propriedade, a parte reticente na conciliação.

Deverá abster-se de tomar partido em prol deste ou daquele, *tutelando-o* de forma até irresponsável, pois, com certeza, desconhece a realidade por ele vivida e os motivos que o levam a aceitar tal ou qual acordo.

Muito menos poderá impor sua vontade às partes, impedindo a transação. Evidente que os casos patológicos e excepcionais deverão ser tratados com intervenções *clínicas*, vedando a utilização do Juizado para fins escusos ou ilícitos.

Pretende-se dizer que o juiz deve deixar as tratativas para os interessados. Deve deixar que a transação flua cordialmente. Deve pensar que a parte é a pessoa mais indicada para decidir pela conveniência ou não de determinado acordo, bem como que a transação importa em concessões mútuas. O ente público abre mão de continuar com o processo, e o autor renuncia de parte de seu crédito, sendo vantajoso para ambos.

As nossas convicções pessoais devem ceder ao interesse e à vontade da parte, a verdadeira juíza de seu destino.

Por outro lado, cabe ao juiz criar as condições propícias à conciliação. A velha postura de equidistância das partes, deve ser

repensada, com a aproximação e contato mais freqüentes com os atores processuais, em particular, para criar um clima de co-responsabilidade pelo futuro do processo.

Deve investir em todas as medidas possíveis para criar um clima de cordialidade com procuradores e advogados, discutindo as rotinas mais relevantes da Vara com eles antes da sua implantação (ex. quantidade de processos remetidos ao INSS, forma de pagamento das RPV's, etc).

Sem um clima de colaboração, harmonia e busca pela Justiça não é possível a substituição do paradigma da litigiosidade.

6. O papel do procurador federal

A defesa dos interesses do ente público é o escopo de toda a atividade da Procuradoria.

Com a permissão da Portaria 505, os Procuradores poderão trabalhar de acordo com a sua consciência, com as suas convicções a respeito do processo e da finalidade da Justiça. Não são mais obrigados a elaborar peças de defesa vazias e despidas de qualquer espírito crítico (os chamados *padrões*), lavradas pelo simples dever de recorrer em qualquer hipótese.

O Estado brasileiro deverá aproveitar a oportunidade de fazer uma grande economia, pois no acordo não há incidência de honorários advocatícios (de regra, 10% do valor da condenação), como também poderá reduzir significativamente o pagamento de parcelas atrasadas.

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.

Outrossim, com o término acelerado do processo, poderão as Procuradorias dedicar o seu pessoal na defesa mais profícua daquelas causas em que a Administração entenda pela correção de seu procedimento e tenha elementos concretos a seu favor.

7. O papel do advogado

A defesa dos interesses da parte é o escopo de toda a atividade do advogado.

Esta atividade deve ser orientada pelas necessidades da pessoa patrocinada, e não conforme os interesses e convicções do causídico.

Assim, não poderá atuar de forma apaixonada pela causa, muito menos pelas teses jurídicas desenvolvidas, mas observar o que de concreto poderá ser obtido em favor da parte.

É também, para a advocacia, uma nova forma de atuação, pois importa em contato mais estreito com o cliente, o qual deverá ser informado das vantagens da conciliação e dos riscos da lide.

Toda transação, como sabemos, importa em renúncias mútuas.

Por outro lado, a advocacia ganhará com o término acelerado do processo e concretização dos benefícios almejados pela parte, trazendo para o advogado uma clientela descrente do sistema tradicional de Justiça, em face da sua conhecida e propalada morosidade. Em outras palavras, o advogado ganhará na quantidade de novos clientes e causas, além do prestígio da sua função.

8. Procedimentos para a conciliação

O magistrado deve criar procedimentos que propiciem a conciliação, a qual, evidentemente, partirá sempre do ente réu. Para tanto, é mister que a Procuradoria tenha tempo para estudar o processo, verificando seu enquadramento em alguma das hipóteses permissivas da Portaria 505: 1) inexistência de controvérsia sobre o direito a ser aplicado e 2) erro administrativo.

Duas hipóteses preciosas nos traz o art. 22 da Resolução 30, do TRF-2ª Região:

“§ 5º - Em não tendo havido prévio pleito na via administrativa, a parte ré poderá solicitar ao Juiz a suspensão temporária do processo, por prazo por este fixado, não superior a 60 (sessenta) dias, visando a propiciar exame mais detido da questão e, se for o caso, tentativa de conciliação, devendo o pedido ser formulado antes da primeira audiência.

§ 6º - Em tendo havido prévio pleito na via administrativa, o prazo a que se refere o parágrafo anterior será reduzido à metade.”

O JEF Cível de Blumenau, em sua Portaria 01 (de 09/04/02), estabelece procedi-

mento semelhante, o qual consiste na remessa dos autos ao INSS, por ato de secretaria, para reavaliação do procedimento administrativo – tempo rural e especial – pelo prazo de 30 dias.

A avaliação da Procuradoria, e não do Posto de Benefícios, é a grande diferença, pois a tendência é a de que o agente administrativo mantenha o ato impugnado, preservando o seu trabalho.

Outrossim, a Procuradoria trabalha com visão distinta, ou seja, sob a ótica da evolução da lei pela interpretação dos Tribunais.

De qualquer forma, concede-se ao réu prazo de 30 dias para que o mesmo estude o caso e, na impossibilidade de acordo, poderá, inclusive, melhorar a sua defesa.

A Portaria, como outras (a da suspensão dos processos da URV), é fruto de debates entre o Juizado, advogados e representantes do INSS. O despacho inicial é feito posteriormente, de acordo com a posição do Órgão.

Observem que as propostas de acordo podem ser escritas (na desnecessidade de audiência, matéria de direito) ou verbais (na audiência), pois a conciliação pode e deve ser buscada a qualquer tempo.

Nada impede, portanto, ofertar a proposta após a prova oral, após a sentença dada na audiência, bem como no prazo recursal ou conjuntamente com a apelação.

Não vemos o porquê de colocarmos toda a responsabilidade pela rápida solução do processo na audiência, como fosse ela a panacéia da Justiça, ou a única forma de se chegar a um acordo.

A celeridade das audiências exige disponibilidade de tempo, de meios físicos (mais Juizados Especiais, salas de audiências, computadores, equipamento para gravação, etc.) e humanos (mais juízes, conciliadores e funcionários), necessidades muitas vezes incompatíveis com as realidades orçamentárias dos tribunais e a demanda que aporta diariamente nos fóruns.

Celeridade se consegue minimizando a prática de atos processuais.

9. Resultados

Em Blumenau já estão sendo propostos acordos escritos pelo INSS, em especial, logo após a sua intimação a respeito da perícia médica, quando, obviamente, está atestada a incapacidade laboral da parte autora. Havendo concordância com a proposta, de imediato é lavrada a sentença homologatória, sem necessidade de perder tempo com a audiência.

Igualmente, muitos processos são resolvidos antes da citação, mediante remessa dos autos para exame da Procuradoria, no que tange ao tempo de serviço rural e especial, onde é avaliado o ato administrativo – indeferimento do benefício ou da revisão.

Nas matérias de direito já pacificadas contra o INSS, a exemplo da Súmula 02 do TRF-4ª Região e IRSM fev/94, a Procuradoria apresenta proposta de acordo logo após a citação, propondo o pagamento de 90% dos valores atrasados, bem como escapando, na hipótese de recurso, de uma sucumbência certa de 10%.

Segundo levantamento da Procuradoria do INSS, a economia gerada com 1.640 acordos foi da ordem de R\$ 1.247.931, 00.

É importante frisar que, em muitos casos, há renúncia expressa da parte autora aos valores que superam o teto dos Juizados, o que aumenta a receita gerada pelos acordos.

Por outro lado, o tempo médio de demora processual é de apenas 06 meses (da entrada ao retorno da Turma Recursal). Portanto, não adianta contar com a morosidade para postergar o pagamento ou para equilibrar orçamentos.

10. Conclusões

As conciliações estão autorizadas pelo art. 10 da Lei 10.259, devidamente regulamentada no Decreto 4.250 e Portaria AGU 505.

Os magistrados têm relevante papel ao criar mecanismos internos que fomentem os acordos, as conversações e os entendimentos com os procuradores e advogados. Não se faz Justiça sozinho e isolado.

De seu turno, caberá aos Procuradores Federais repensar a forma de atuação, dirigindo-a de acordo com as reais possibilidades de sucesso em qualquer demanda, pois um acordo é sempre melhor que uma condenação judicial. É, sem dúvida, a melhor defesa dos interesses da entidade-ré.

Os advogados deverão preparar os seus clientes para a barganha judicial, pois o acordo significa, entre outras coisas, tranquilidade e segurança jurídica ao litigante, mormente em tempos de crise econômica e social.

O sistema de Justiça, composto por todos nós, ganha em respeito, confiança e credibilidade quando resolve os processos de forma célere e eficaz.