



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 0005906-07.2012.4.03.6183/SP
2012.61.83.005906-7/SP

D.E.

Publicado em 31/07/2015

RELATOR : Desembargador Federal ANTONIO CEDENHO
 APELANTE : Ministerio Publico Federal
 ADVOGADO : SP121553 PEDRO ANTONIO DE OLIVEIRA MACHADO e
 outro(a)
 APELANTE : Instituto Nacional do Seguro Social - INSS
 ADVOGADO : SP172540 DIMITRI BRANDI DE ABREU e outro(a)
 : SP000030 HERMES ARRAIS ALENCAR
 APELADO(A) : OS MESMOS
 APELADO(A) : SINDICATO NACIONAL DOS APOSENTADOS
 : PENSIONISTAS E IDOSOS DA FORCA SINDICAL
 ADVOGADO : SP177889 TONIA ANDREA INOCENTINI GALLETI e
 outro(a)
 REMETENTE : JUIZO FEDERAL DA 4 VARA PREVIDENCIARIA DE SAO
 : PAULO SP>1ª SSJ>SP
 No. ORIG. : 00059060720124036183 4V Vr SAO PAULO/SP

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESTITUIÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS CONCEDIDOS POR DECISÃO LIMINAR. IMPOSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. IRREPETIBILIDADE DOS ALIMENTOS. RISCO COBERTO PELO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL. INDEPENDÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. DIREITO DE AÇÃO. DECISÃO DE ÂMBITO NACIONAL. ENCARGOS DE SUCUMBÊNCIA. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ. ISENÇÃO. REMESSA OFICIAL PARCIALMENTE PROVIDA. APELAÇÃO DO MPF PROVIDA. RECURSO DO INSS DESPROVIDO.

I. A Lei nº 7.347/1985 credencia o Ministério Público a defender qualquer interesse coletivo (artigos 1º, IV, e 5º, I). Como as definições e as especificações do artigo 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor são expansionistas na matéria, os direitos individuais homogêneos podem ser objeto de ação civil pública de responsabilidade do órgão ministerial.

II. A devolução dos benefícios previdenciários e assistenciais concedidos por decisões que venham a ser revogadas afeta a esfera jurídica de pessoas determinadas, que interagem por mera casualidade, sem um vínculo jurídico básico - jurisdicionados favorecidos por provimentos provisórios da Justiça.

III. As restrições que constam do artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985 não incidem, porquanto o litígio não envolve relação de custeio da Seguridade Social - contribuições previdenciárias.

IV. Ademais, a política de ressarcimento do INSS ameaça interesses difusos relacionados à dignidade da pessoa humana, especificamente à irrepetibilidade dos alimentos. Qualquer indivíduo pode acionar o Poder Judiciário e obter uma tutela de urgência; a garantia de que os valores não sejam restituídos é usufruída indivisivelmente.

V. O Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical também tem ligação subjetiva com a lide. A reforma de decisões proferidas em ações revisionais ou que objetivem

- a concessão de um salário mínimo a pessoas idosas atinge diretamente o patrimônio dos associados.
- VI. A impossibilidade de reparação das prestações previdenciárias e assistenciais, interpretadas consensualmente como verbas alimentares, não é confrontada por nenhuma lei em especial; ao contrário, integra o próprio funcionamento da Seguridade Social e do regime jurídico da Fazenda Pública.
- VII. A Lei nº 8.213/1991, na descrição das hipóteses de desconto dos benefícios previdenciários, cogita apenas dos procedimentos administrativos em que ocorreu pagamento além do devido (artigo 115, II). O Decreto nº 3.048/1999 também o faz, quando focaliza a presença de erro ou não da Previdência Social para definir a forma de reembolso (artigo 154). Não há qualquer referência aos processos judiciais.
- VIII. De qualquer jeito, as transferências decorrentes de liminares ou sentenças representam um risco totalmente absorvido pelo sistema. O princípio da solidariedade assegura que as contribuições do pessoal em atividade financiem a subsistência de quem foi atingido por uma contingência social, ainda que de modo precário (artigo 195 da CF).
- IX. A adaptação é confirmada pela regulação das liminares contra o Poder Público. A vedação não abrange as prestações previdenciárias e assistenciais.
- X. A permanência dos efeitos de pronunciamento judicial encontra projeção também na garantia de independência dos magistrados e no direito constitucional da ação.
- XI. Os juízes certamente hesitarão em deferir tutelas de urgência, se elas puderem sacrificar o patrimônio do jurisdicionado, mesmo de boa-fé. Haverá condicionamento à execução do serviço.
- XII. Correlatamente, o direito de ação perderá o vigor conquistado com o constitucionalismo.
- XIII. Por mais que estejam presentes os requisitos da medida, a parte deixará de requerer liminar cujo cancelamento leve ao retorno das quantias. O processo regredirá em eficiência, satisfação e equilíbrio.
- XIV. A competência, nas ações civis públicas, é definida pelo local do dano (artigo 2º, *caput*, da Lei nº 7.347/1985).
- XV. Se ele tiver âmbito nacional - porque recaiu sobre direito de pessoas dispersas por todo o país -, o Juízo competente resolverá o conflito de interesse com a mesma magnitude. A Lei nº 8.078/1990, quando ordena a distribuição dos autos no Distrito Federal ou nas Capitais dos Estados, garante essa correlação (artigo 93, II).
- XVI. A política de ressarcimento do INSS é feita em escala nacional, já que envolve os jurisdicionados que receberam liminares cassadas pelas unidades da Justiça Federal das cinco Regiões.
- XVII. Com a transcendência do dano e a propositura da ação no foro da Capital do Estado de São Paulo, os limites territoriais do Juízo competente e, reflexamente, os efeitos da decisão por ele proferida alcançam todo o país.
- XVIII. Não cabe, em contrapartida, o reembolso das despesas processuais e dos honorários de advogado. Se a associação apenas responde por eles em caso de litigância de má-fé (artigo 18 da Lei nº 7.347/1985), os réus que agirem eticamente no processo devem receber o mesmo tratamento (STJ, Resp 1422427, Relatora Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 10/12/2013).
- XIX. Remessa oficial parcialmente provida. Apelação do MPF provida. Recurso do INSS desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, dar parcial provimento à remessa oficial, dar provimento à apelação do MPF e negar provimento ao recurso do INSS, nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

São Paulo, 21 de julho de 2015.

Antonio Cedeno
Desembargador Federal

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que instituiu a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, por:

Signatário (a): ANTONIO CARLOS CEDENHO:10061

Nº de Série do Certificado: 775D502D1EFFAB423271D7F5825DA08F

Data e Hora: 22/07/2015 19:24:44

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 0005906-07.2012.4.03.6183/SP
2012.61.83.005906-7/SP

RELATOR : Desembargador Federal ANTONIO CEDENHO
APELANTE : Ministerio Publico Federal
ADVOGADO : SP121553 PEDRO ANTONIO DE OLIVEIRA MACHADO e outro(a)
APELANTE : Instituto Nacional do Seguro Social - INSS
ADVOGADO : SP172540 DIMITRI BRANDI DE ABREU e outro(a)
: SP000030 HERMES ARRAIS ALENCAR
APELADO(A) : OS MESMOS
APELADO(A) : SINDICATO NACIONAL DOS APOSENTADOS PENSIONISTAS E IDOSOS
: DA FORCA SINDICAL
ADVOGADO : SP177889 TONIA ANDREA INOCENTINI GALLETI e outro(a)
REMETENTE : JUIZO FEDERAL DA 4 VARA PREVIDENCIARIA DE SAO PAULO SP>1ª
: SSJ>SP
No. ORIG. : 00059060720124036183 4V Vr SAO PAULO/SP

RELATÓRIO

Trata-se de remessa oficial interposta contra sentença que, em ação civil pública do Ministério Público Federal e do Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical, condenou o Instituto Nacional do Seguro Social a se abster de exigir a devolução dos benefícios previdenciários e assistenciais concedidos por decisões que venham a ser revogadas nos processos sob a jurisdição do TRF da 3ª Região.

Houve a fixação de multa diária de R\$ 3.000,00 para cada cobrança indevida, a confirmação dos efeitos da antecipação de tutela e o reembolso de despesas processuais e de honorários de advogado, fixados em R\$ 5.000,00.

Decidiu o Juiz de Origem que o MPF e o sindicato têm legitimidade ativa, o pedido de condenação não equivale à declaração de inconstitucionalidade do artigo 115 da Lei nº 8.213/1991 e dos artigos 273, §3º, 475-O, 811, I e III do CPC e a garantia de irrepetibilidade dos alimentos inviabiliza o procedimento da autarquia.

O Ministério Público Federal apelou (fls. 615/620).

Sustenta que a restrição dos efeitos da sentença à circunscrição do órgão prolator não reflete a abrangência nacional do interesse e do dano - retorno dos valores pagos a todos os jurisdicionados que conseguem provimentos judiciais provisórios pelo país.

Argumenta que, ao propor a ação coletiva na capital do Estado de São Paulo, observou a competência prevista legalmente para a resolução de conflitos de âmbito nacional.

O Instituto Nacional do Seguro Social apresentou contrarrazões (fls. 719/729), nas quais defende a limitação territorial da coisa julgada e a inexistência de prejuízo em escala maior.

Também interpôs apelação (fls. 621/658).

Alega que o Ministério Público não pode representar judicialmente os beneficiários de prestação previdenciária e que o Sindicato assumiu a defesa de direitos excedentes das atribuições estatutárias - aposentados, pensionistas e idosos -, principalmente diante da constatação de que a grande maioria das importâncias passíveis de restituição diz respeito ao auxílio-doença.

De qualquer forma, afirma que ele não juntou a autorização da assembleia para o acionamento do Poder Judiciário.

No mérito, expõe que a pretensão de ressarcimento dos benefícios previdenciários e assistenciais deferidos por ordens judiciais encontra fundamento na indisponibilidade do patrimônio público, no equilíbrio financeiro e atuarial da Seguridade Social e no artigo 115 da Lei nº 8.213/1991.

Acrescenta que nem todos os favorecidos pertencem à classe de baixa renda, a responsabilidade pelos danos decorrentes da revogação da execução provisória independe da boa-fé do autor e o empecilho à recuperação das verbas tornaria irreversível a antecipação de tutela.

O Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical respondeu ao recurso (fls. 667/687).

Diz que, assim como o Ministério Público, está autorizado a proteger os interesses individuais homogêneos de categoria profissional, os efeitos da decisão devem reproduzir o tamanho da violação e a jurisprudência dos Tribunais Superiores tem reconhecido o papel alimentar das prestações da Previdência e Assistência Social.

O Ministério Público Federal ofereceu resposta (fls. 688/692).

Explica que a adoção de uma interpretação específica sobre o artigo 115 da Lei nº 8.213/1991 não fere a cláusula de reserva de Plenário, a representação dos direitos individuais homogêneos integra as funções institucionais e os fundamentos usados pela autarquia têm fundo econômico, sem condições de se sobrepor à dignidade do ser humano.

A Procuradoria Regional da República da 3ª Região se manifestou pelo provimento da apelação do MPF e pelo desprovimento da remessa oficial e do recurso do INSS (fls. 736/753).

VOTO

As preliminares de ilegitimidade ativa não procedem.

A Lei nº 7.347/1985 credencia o Ministério Público a defender qualquer interesse coletivo (artigos 1º, IV, e 5º, I). Como as definições e as especificações do artigo 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor são expansionistas na matéria, os direitos individuais homogêneos podem ser objeto de ação civil pública de responsabilidade do órgão ministerial.

A devolução dos benefícios previdenciários e assistenciais concedidos por decisões que venham a ser revogadas afeta a esfera jurídica de pessoas determinadas, que interagem por mera casualidade, sem um vínculo jurídico básico - jurisdicionados favorecidos por provimentos provisórios da Justiça.

As restrições que constam do artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985 não incidem, porquanto o litígio não envolve relação de custeio da Seguridade Social - contribuições previdenciárias.

Ademais, a política de ressarcimento do INSS ameaça interesses difusos relacionados à dignidade da pessoa humana, especificamente à irrepetibilidade dos alimentos. Qualquer indivíduo pode acionar o Poder Judiciário e obter uma tutela de urgência; a garantia de que os valores não sejam restituídos é usufruída indivisivelmente.

O Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical também tem ligação subjetiva com a lide. A reforma de decisões proferidas em ações revisionais ou que objetivem a concessão de um salário mínimo a pessoas idosas atinge diretamente o patrimônio dos associados.

Ainda que o auxílio-doença protagonize as estatísticas do INSS no procedimento de cobrança, as limitações da representação do sindicato são supridas pelo maior alcance das funções do Ministério Público. A formação de litisconsórcio ativo assume, nessas condições, um papel estratégico.

Para provocar o poder jurisdicional, a associação não precisa juntar a autorização da assembleia. A Lei nº 8.078/1990, no artigo 82, IV, a dispensa expressamente.

A impossibilidade de reparação das prestações previdenciárias e assistenciais, interpretadas consensualmente como verbas alimentares, não é confrontada por nenhuma lei em especial; ao contrário, integra o próprio funcionamento da Seguridade Social e do regime jurídico da Fazenda Pública.

A Lei nº 8.213/1991, na descrição das hipóteses de desconto dos benefícios previdenciários, cogita apenas dos procedimentos administrativos em que ocorreu pagamento além do devido (artigo 115, II).

O Decreto nº 3.048/1999 também o faz, quando focaliza a presença de erro ou não da Previdência Social para definir a forma de reembolso (artigo 154).

Não há qualquer referência aos processos judiciais.

De qualquer jeito, as transferências decorrentes de liminares ou sentenças representam um risco totalmente absorvido pelo sistema. O princípio da solidariedade assegura que as contribuições do pessoal em atividade financiem a subsistência de quem foi atingido por uma contingência social, ainda que de modo precário (artigo 195 da CF).

Os recursos da Seguridade Social cobrem os danos que sobrevêm à revogação das tutelas de urgência; a eventual insuficiência autoriza novos aportes, com a colaboração específica da sociedade ou da União - através das receitas dos impostos e da política de satisfação dos direitos sociais.

A metodologia respeita o princípio da proporcionalidade, pois expressa um meio menos traumático do que a responsabilização do jurisdicionado favorecido por provimento provisório da Justiça. Os alimentos condicionam diretamente a dignidade da pessoa humana e justificam a concepção de uma estrutura administrativa que enfrente, incorpore as eventualidades de pagamento indevido.

O Supremo Tribunal Federal formou jurisprudência sobre o tema:

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO RECEBIDO POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL. DEVOLUÇÃO. ART. 115 DA LEI 8.213/91. IMPOSSIBILIDADE. BOA-FÉ E CARÁTER ALIMENTAR. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 97 DA CF. RESERVA DE PLENÁRIO: INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 22.9.2008. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o benefício previdenciário recebido de boa-fé pelo segurado em virtude de decisão judicial não está sujeito à repetição de indébito, dado o seu caráter alimentar. Na hipótese, não importa declaração de inconstitucionalidade do art. 115 da Lei 8.213/91, o reconhecimento, pelo Tribunal de origem, da impossibilidade de desconto dos valores indevidamente percebidos. Agravo regimental conhecido e não provido.

(STF, ARE 734199, Relatora Rosa Weber, Primeira Turma, DJ 09/09/2014).

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO RECEBIDO POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL. DEVOLUÇÃO. ART. 115 DA LEI 8.213/91. IMPOSSIBILIDADE. BOA-FÉ E CARÁTER ALIMENTAR. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 97 DA CF. RESERVA DE PLENÁRIO: INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 15.4.2009. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o benefício previdenciário recebido de boa-fé pelo segurado em virtude de decisão judicial não está sujeito a repetição de indébito, dado o seu caráter alimentar. Na hipótese, não importa declaração de inconstitucionalidade do art. 115 da Lei 8.213/91, o reconhecimento, pelo Tribunal de origem, da impossibilidade de desconto dos valores indevidamente percebidos. Agravo regimental conhecido e não provido.

(STF, AI 829661, Relatora Rosa Weber, Primeira Turma, DJ 18/06/2013).

A adaptação é confirmada pela regulação das liminares contra o Poder Público. A vedação não abrange as prestações previdenciárias e assistenciais (artigo 1º da Lei nº 8.437/1992 e artigo 7º, §2º, da Lei nº 12.016/2009). Ao delimitar o julgamento da ADC nº 4 e editar a Súmula nº 729 - "A decisão na ação direta de constitucionalidade 4 não se aplica à antecipação de tutela em causa de natureza

previdenciária" -, o Supremo Tribunal Federal expressamente as excluiu das restrições do artigo 1º da Lei nº 9.494/1997.

Trata-se de mais uma ilustração de que elas ocupam posição sublime nas garantias fundamentais e que o INSS, para reparar os prejuízos oriundos da cassação de decisões, dispõe de uma ferramenta menos dramática do que a devolução dos alimentos - solidariedade no custeio da Previdência.

Todas essas normas de direito material se sobrepõem à regulamentação de institutos processuais, em especial a execução provisória.

A permanência dos efeitos de pronunciamento judicial encontra projeção também na garantia de independência dos magistrados e no direito constitucional da ação.

O Estado de Direito demanda um Poder Judiciário desinibido, que componha os conflitos de interesse com serenidade, distanciamento ideológico.

Os juízes certamente hesitarão em deferir tutelas de urgência, se elas puderem sacrificar o patrimônio do jurisdicionado, mesmo de boa-fé. Haverá condicionamento à execução do serviço.

A segurança e a isenção constituem justamente os fundamentos da pouca aceitação da responsabilidade civil do Estado por ato judicial. Embora o INSS acione diretamente a parte como devedora, é inegável que a reparação dos danos tem por causa imediata o exercício da função jurisdicional.

As consequências da pressão da Justiça são perversas: temor, parcialidade, subordinação, inefetividade processual.

Correlatamente, o direito de ação perderá o vigor conquistado com o constitucionalismo.

Por mais que estejam presentes os requisitos da medida, a parte deixará de requerer liminar cujo cancelamento leve ao retorno das quantias. O processo regredirá em eficiência, satisfação e equilíbrio.

Apesar de essa preocupação não ter relevância nos bens materiais, ela é fundamental no recebimento dos alimentos. O destinatário poderá renunciar à sua própria dignidade, sobrevivência, só porque teme a possibilidade de restituição.

Portanto, a ordem jurídica não admite que se reembolsem as prestações previdenciárias e assistenciais outorgadas pelo Poder Judiciário.

Nada impede que os membros da magistratura, em cada caso de concessão, procedam diferentemente. A ocorrência de fraude, dolo do favorecido é um fator determinante. Compete ao INSS acompanhar os processos e requerer providências nesse sentido.

Os efeitos da sentença não se restringem à jurisdição do TRF da 3ª Região.

A competência, nas ações civis públicas, é definida pelo local do dano (artigo 2º, *caput*, da Lei nº 7.347/1985).

Se ele tiver âmbito nacional - porque recaiu sobre direito de pessoas dispersas por todo o país -, o Juízo competente resolverá o conflito de interesse com a mesma magnitude. A Lei nº 8.078/1990, quando ordena a distribuição dos autos no Distrito Federal ou nas Capitais dos Estados, garante essa correlação (artigo 93, II).

A singularidade fez com que a competência se equiparasse geograficamente ao raio de influência do pronunciamento judicial e que os "limites territoriais" do órgão prolator fossem além da demarcação político-administrativa.

A política de ressarcimento do INSS é feita em escala nacional, já que envolve os jurisdicionados que receberam liminares cassadas pelas unidades da Justiça Federal das cinco Regiões.

Com a transcendência do dano e a propositura da ação no foro da Capital do Estado de São Paulo, os limites territoriais do Juízo competente e, reflexamente, os efeitos da decisão por ele proferida alcançam todo o país.

A multa de R\$ 3.000,00 para cada cobrança indevida parece razoável, pois reflete a delicadeza do interesse em jogo - irrepetibilidade de alimentos - e mantém proporção com o valor da renda mensal inicial dos benefícios que o INSS deseja recuperar.

Não cabe, em contrapartida, o reembolso das despesas processuais e dos honorários de advogado. Se a associação apenas responde por eles em caso de litigância de má-fé (artigo 18 da Lei nº 7.347/1985), os réus que agirem eticamente no processo devem receber o mesmo tratamento (STJ, Resp 1422427, Relatora Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 10/12/2013).

O INSS não excedeu os limites aceitáveis do direito de defesa e se exime dos encargos de sucumbência.

Ante o exposto, dou parcial provimento à remessa oficial, para excluir a condenação em despesas processuais e honorários de advogado; dou provimento à apelação do MPF, para estender os efeitos da sentença ao âmbito nacional; e nego provimento ao recurso do INSS.

Antonio Cedenho
Desembargador Federal

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que instituiu a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, por:

Signatário (a): ANTONIO CARLOS CEDENHO:10061
Nº de Série do Certificado: 775D502D1EFFAB423271D7F5825DA08F
Data e Hora: 22/07/2015 19:24:47
