



## Poder Judiciário

### TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 300, Gabinete do Des. Federal João Batista Pinto  
Silveira - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90010-395 - Fone: (51)3213-3191 -  
www.trf4.jus.br - Email: gbatista@trf4.jus.br

#### APELAÇÃO CÍVEL Nº 5056833-53.2014.4.04.7100/RS

**APELANTE:** INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS (RÉU)

**APELANTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR)

**APELADO:** OS MESMOS

### DESPACHO/DECISÃO

Trata-se de apelação interposta pelo Instituto Nacional do Seguro Social e apelo adesivo interposto pelo Ministério Público Federal de sentença que julgou procedente em parte a Ação Civil Pública ajuizada em face da autarquia previdenciária, tendo por objeto a correção de irregularidades relacionadas à afronta a disposições constitucionais (dignidade da pessoa humana, garantia de remuneração mínima e proporcionalidade) e à jurisprudência pátria apontadas na Resolução INSS/PRES n. 185/12, editada pela autarquia ré para regulamentar o art. 154, II, e §3º, do Decreto n. 3.048/1999, que estabeleceu percentuais de desconto sobre a renda mensal de benefícios em caso de pagamentos além do devido por erro administrativo.

Especificamente, pediu o Ministério Público Federal que a autarquia ré seja condenada a:

*“(...) a) prever faixas de desconto entre 0% e 30% com proporcionalidade, estabelecendo outras abaixo de 20%; b) considerar outras faixas de renda inferiores a seis salários mínimos; c) vedar a realização de descontos sobre rendas iguais ou inferiores ao salário-mínimo nacional. Ainda, requer sejam tais percentuais imediatamente observados quando da implantação dos descontos, independentemente de requerimento do interessado”.*

O magistrado sentenciante acolheu parcialmente o pedido formulado pelo Ministério Público Federal, nos seguintes termos:

**“(...) ANTE O EXPOSTO, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente Ação Civil Pública, para o fim de**

**determinar ao INSS que edite novo ato administrativo suficiente à alteração da Instrução Normativa INSS/PRES nº 185/2012, para que passem a ser previstas as seguintes situações:**

a) na hipótese de benefícios com renda mensal superior a 6 salários-mínimos, o percentual de desconto será sempre o máximo, ou seja, de 30% (trinta por cento), independentemente da idade do segurado;

b) para benefícios com renda mensal superior a 3 e inferior a 6 salários-mínimos, o desconto será de 25% (vinte e cinco por cento), para os casos em que o titular possuir entre 21 e 53 anos de idade;

c) para benefícios com renda mensal superior a 3 e inferior a 6 salários-mínimos, o desconto será de 20% (vinte por cento), para os casos em que o titular possuir menos de 21 ou mais de 53 anos de idade;

d) para benefícios com renda mensal inferior a 3 salários-mínimos, o desconto será de 12,5% (doze e meio por cento), para os casos em que o titular possuir entre 21 e 53 anos de idade; e

e) para benefícios com renda mensal inferior a 3 salários-mínimos, o desconto será de 10% (dez por cento), para os casos em que o titular possuir menos de 21 ou mais de 53 anos de idade;

f) a implantação no sistema administrativo e no SUB dos referidos percentuais de desconto deverá ocorrer de modo automático, independentemente de prévio requerimento administrativo do segurado, procedendo o servidor autárquico que alimente o sistema ou o próprio sistema diretamente ao enquadramento do percentual adequado, tendo em conta a faixa etária e renda;

g) **deverão ser cessados automática e independentemente de prévio requerimento administrativo dos segurados, quaisquer descontos que estejam sendo efetuados a título de ressarcimento pelo pagamento de benefício em valor superior ao devido, por erro da Previdência Social, para todas as situações em que o valor da renda mensal atual do benefício seja equivalente ao salário-mínimo nacional (situação a). De igual modo, será impedido o lançamento de novos descontos em situações assim descritas; e**

h) **deverão ser corrigidos automática e independentemente de prévio requerimento administrativo dos segurados, quaisquer descontos que estejam sendo efetuados a título de ressarcimento pelo pagamento de benefício em valor superior ao devido, por erro da Previdência Social, para todas as situações em que o valor da renda mensal atual do benefício seja superior ao salário-mínimo, embora possível a realização dos descontos, deverá a autarquia limitá-los de modo que a renda mensal atual dos benefícios, após efetuado o débito, não reste inferior àquele salário-mínimo nacional (situação b).**

Sendo assim, deverá a autarquia, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do trânsito em julgado, proceder à edição de novo ato

*administrativo ou alteração daquele hoje existente, atendendo às determinações supra, sob pena de estabelecimento de multa diária por descumprimento.” (grifos ausentes do original)*

*Quanto à eficácia subjetiva e territorial da sentença, objeto de questionamento da apelação do INSS, fez constar o juízo a quo na sentença:*

*“(…) Nos termos da fundamentação e pela aplicação conjunta dos artigos 16 da Lei nº 7.347/85 e 103 da Lei nº 8.078/90, sendo o dano referido nos presentes autos de caráter nacional, resta a abrangência da presente decisão fixada em termos nacionais. Por fim, cabe ressaltar, como já salientado na decisão do evento 41, que este processo segue produzindo efeitos em relação a todo o território nacional, com exceção da Seção Judiciária da Bahia, na qual existe ação civil pública proposta pela DPU em relação à impossibilidade de que a renda mensal dos benefícios reste inferior ao salário- mínimo nacional, sendo que, ainda naquela SJ da Bahia, o restante dos pedidos formulados neste feito (ou seja, com exceção da letra 'd.1.3' na página 20 da inicial), produzirá igualmente efeitos”.*

O Ministério Público Federal opôs embargos de declaração apontando que a sentença teria incorrido em omissão, na medida em que determinou o recebimento da apelação no duplo efeito (conferindo-lhe, portanto, efeito suspensivo) sem qualquer fundamentação específica para tanto, em contrariedade ao que dispõe o art. 14 da lei que disciplina a ação civil pública, n. 7.347/85, segundo o qual, nas ações civis públicas, o efeito suspensivo de qualquer recurso é a exceção e depende de específica fundamentação.

Julgando os embargos declaratórios, o juízo *a quo* deu provimento ao recurso para incluir na sentença a seguinte fundamentação quanto ao efeito suspensivo ao recebimento de recurso de apelação (evento 108 dos autos originários):

*“(…) Tenho que, em que pese tenha sido efetivamente atribuído efeito suspensivo ao recebimento do recurso de apelação por este magistrado, restou sem a devida fundamentação o motivo pelo qual tenho ele por cabível. Ocorre que acaso de imediato seja implantada a deliberação da sentença, com a criação de novas faixas e parâmetros de desconto/consignação nas rendas mensais dos segurados, diminuindo-se, por conseguinte, as quantias descontadas dos segurados, a eventual alteração da sentença/acolhimento do apelo determinaria a necessidade de restabelecimento dos parâmetros anteriores. Em assim sendo, majorar-se-iam os percentuais de consignação/desconto na renda mensal dos segurados, com o que aqueles valores descontados em patamares inferiores durante o período de vigência da sentença ou 'não suspensividade' do recurso, deveriam ser ressarcidos à autarquia, momento a partir do qual, inequivocamente, exsurgiria a tese comumente levantada de que em se tratando de verba alimentar era indevido o desconto ou, ainda, de que não poderia ele ser levado a efeito de modo a produzir tamanha redução na renda mensal.*

*É evidente, portanto que acaso reformada a sentença, as quantias que deixaram de ser descontadas/consignadas pelo INSS não seriam objeto de imediata restituição à autarquia e, muito provavelmente, sequer seriam devolvidas, o que demonstra a possibilidade de dano irreparável a justificar, em nosso entendimento, a necessidade de que a sentença somente produza efeitos a partir do trânsito em julgado, restando a apelação, efetivamente, recebida no efeito suspensivo”.*

Em sua apelação, o INSS requereu a reforma da sentença para que a demanda seja julgada improcedente e, se procedente, para que os efeitos sejam restritos à competência do órgão judicial prolator (Subseção Judiciária de Porto Alegre). Sustenta, em preliminar, a aplicabilidade do art. 16 da Lei n. 7.347/85 ao caso dos autos, para justificar a limitação territorial pretendida (fls. 15/16). No mérito, argumenta, em resumo, que: **a)** a atual regulamentação promovida pela Resolução INSS/PRES n. 185/12 não fere os princípios da proporcionalidade, da dignidade humana e da remuneração mínima; **b)** “não existe conflito entre a norma do art. 154, II, do Decreto n. 3.048/1999 e a Resolução INSS/PRES n. 185/2012” (fl. 13), já que o decreto não estabelece uma necessidade de progressão de alíquotas no desconto a ser efetuado, devendo a autarquia observar, de fato, apenas o limite de 30% sobre o valor do benefício; e **c)** o comando jurídico constante da sentença dependeria de uma declaração de inconstitucionalidade do art. 115 da Lei 8.213/91 (fl. 15).

O Ministério Público Federal apelou adesivamente, requerendo o provimento do recurso para que (fl. 11):

*“(...) b.1) seja antecipada a tutela recursal a fim de compelir o INSS a dar imediato cumprimento à decisão do evento 8, integrada pela decisão do evento 24, ou às alíneas “g” e “h” do dispositivo da sentença do evento 998; b.2) subsidiariamente, retirar o efeito suspensivo atribuído à Apelação pelos mesmos fundamentos; c) seja dado provimento ao recurso de forma a não condicionar a eficácia da sentença ao seu trânsito em julgado”.*

Argumentou, em síntese, que: **a)** “a suspensão da decisão liminar que deferira a tutela de urgência pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento da Suspensão de Liminar e de Sentença 2.068, interposta pelo INSS, teve seus efeitos limitados apenas até posterior confirmação do entendimento de mérito do pedido, o que ocorreu com o advento da sentença” (fl. 03); **b)** “a sentença absorve e substitui a decisão interlocutória que defere antecipação da tutela, daí assentar a doutrina que a suspensão da liminar só poderia produzir efeitos, de qualquer forma, até a prolação da sentença” (fl. 05), na linha da jurisprudência do TRF3 (SLAT n. 00153583420104030000, Relator Desembargador Federal Roberto Haddad, Órgão Especial, DJe 02/02/2011); **c)** “razões há sobejamente para que seja revigorada a decisão liminar, após análise exauriente na

sentença”, pois a questão de fundo “é pacífica no TRF4, como salientado no julgamento do agravo de instrumento 5012417-23.2015.4.04.0000” e “o STJ tem posição consolidada pela completa vedação da realização de qualquer desconto, em razão de pagamento indevido pela Previdência Social, independentemente do valor do benefício a ser descontado” (fl. 08); e **d**) “*o periculum in mora* se faz presente em virtude do caráter alimentar da prestação”, dado que “a redução da renda mensal a patamar inferior ao salário-mínimo compromete, e de forma irreversível, a subsistência de pessoas para as quais quase um terço de sua parca renda é de importância literalmente vital” (fl. 07).

Intimado, o Ministério Público Federal com atuação em primeiro grau apresentou contrarrazões à apelação do INSS, argumentando, resumidamente: **a**) quanto à alegada limitação da eficácia da sentença, que a Corte Especial do STJ decidiu ser “indevido limitar, aprioristicamente, a eficácia de decisões proferidas em ações civis públicas coletivas ao território da competência do órgão julgante” (EREsp n. 1.134.957/SP), e que essa questão já foi objeto de agravo de instrumento, no qual o TRF4 manteve a abrangência nacional da decisão; **b**) que a postura da autarquia viola os princípios da proporcionalidade, da dignidade humana (art. 3º, I, CF) e a garantia constitucional da remuneração mínima (art. 201, §2º, CF); e **c**) quanto ao princípio da legalidade, que o “STF já assentou, em mais de uma oportunidade, que *'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'* (STF, ARE n. 734.199, DJe 23/09/14; ARE 734.242, DJe 08/09/15)” (evento 122 dos autos originários).

O INSS não apresentou contrarrazões ao apelo adesivo do Ministério Público Federal.

Intimado a se manifestar, o Ministério Público Federal requereu o seguinte:

*Ante o exposto, pugna o Ministério Público Federal pelo desprovemento da apelação do INSS e pelo provimento do recurso adesivo ministerial. Especificamente a propósito do provimento do apelo adesivo, requer o Ministério Público Federal que o e. Relator, no pleno e legítimo exercício de sua competência monocrática conferida pelo art. 1.012, §3º, do CPC, usurpada pelo juízo a quo, afaste, antes mesmo do julgamento colegiado, o efeito suspensivo da apelação interposta pelo INSS quanto aos itens “g” e “h” do dispositivo da sentença (proibição de desconto abaixo do mínimo), de modo a viabilizar imediatamente o correspondente cumprimento provisório da sentença. Para o mesmo fim, se entender o e. Relator cabível e necessário, reitera Ministério Público Federal o pedido deduzido no apelo adesivo para que seja concedida, em sede de antecipação da tutela recursal, com fundamento no art. 932, III, CPC, tutela provisória com o mesmo conteúdo dos referidos itens do dispositivo da*

*sentença.*

Verifica-se, portanto, que há pedido de tutela provisória recursal a ser imediatamente apreciado.

É o relatório.

**Decido.**

### **Abrangência da decisão**

Acerca da abrangência dos efeitos da sentença da Ação Civil Pública venho me manifestando na linha de que é a extensão do dano que definirá a competência para o caso concreto, sem descuidar o fato de que para a abrangência nacional a competência será do foro de qualquer das capitais ou do Distrito Federal.

A propósito, confira-se manifestação por mim proferida na AC nº 5000117-333.2010.404.7201/SC da relatoria do eminente Des. Fed. Celso Kipper, julgamento da sessão de 05.09.2012, onde apresentei ressalva de fundamentação sobre a abrangência dos efeitos na ACP:

(...)

*Tenho entendimento diverso do eminente relator exclusivamente quanto à restrição da eficácia da sentença aos limites da competência territorial do órgão prolator, como regra.*

*A interpretação mais apropriada, a meu juízo, para o artigo 16 da LACP sem dúvida é aquela constante nos votos vencedores do RESP 411.529/SP, onde se mantém a eficácia declaratória da decisão judicial, em decorrência da força cogente estatal, oponível a todos, conciliando as regras de competência territorial do art. 93, com o artigo 2º da LACP, sob o comando do art. 21 da LACP, portanto, com qualidade de competência absoluta, o que equivale dizer que a extensão do dano é que definirá a competência para o caso concreto, fazendo com que a decisão proferida abarque toda coletividade. Evidentemente que tal entendimento não afasta a possibilidade da ACP ter abrangência e eficácia restrita, mas a meu ver, principalmente se tratando de matéria previdenciária, essa é a exceção e não a regra.*

*Ou seja, a regra do art. 16 da Lei nº 7.347/86 deve ser interpretada em sintonia com os preceitos contidos na Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), entendendo-se que os limites da competência territorial do órgão prolator, de que fala o referido dispositivo, não são aqueles fixados na regra de organização judiciária, mas sim, aqueles previstos no art. 93 do CPC.*

*Já decidi nessa linha por ocasião do julgamento das Ações Civis Públicas nºs 2000.71.00.009347-0/RS e 2007.71.00.010290-7/RS, nas quais fui relator para acórdão nos seguintes termos:*

"(...)

*Abrangência nacional da decisão*

*O Ministério Público Federal busca nesta ação um provimento jurisdicional de abrangência nacional. O INSS, entretanto, se opõe a tal pretensão ao argumento de que a atual redação do art. 16 da Lei n.º 7.347/85 impõe restrições territoriais às decisões tomadas em sede da ação civil pública.*

*A discussão concernente à abrangência da decisão, ainda em sede liminar, já foi objeto de pronunciamento deste Tribunal, por ocasião do julgamento do Agravo de Instrumento n.º 2000.04.01.044144-0, cuja ementa, da lavra do eminente Des. Federal Luis Carlos de Castro Lugon, ora transcrevo:*

*CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO E PROCESSO CIVIL. NORMAS CONSTITUCIONAIS. CF, ART. 226, § 3º. INTEGRAÇÃO. HOMOSSEXUAIS. INSCRIÇÃO DE COMPANHEIROS HOMOSSEXUAIS COMO DEPENDENTES NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. TITULARIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AMPLITUDE DA LIMINAR. ABRANGÊNCIA NACIONAL. LEI N.º 7.347/85, ART. 16, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI N.º 9.494/97.*

*1. As normas constitucionais, embora soberanas na hierarquia, são sujeitas a interpretação. Afasta-se a alegação de que a espécie cuida de inconstitucionalidade de lei; o que ora se trata é de inconstitucionalidade na aplicação da lei; o que se cuida não é de eliminar por perversa a disposição legal; sim, de ampliar seu uso, por integração. 2. É possível a abrangência de dependente do mesmo sexo no conceito de companheiro previsto no art. 226, § 3º, da Constituição Federal, frente à Previdência Social, para que o homossexual que comprovadamente vive em dependência de outro não fique relegado à miséria após a morte de quem lhe provia a subsistência. 3. Rejeitada foi a alegação de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal em relação ao controle concentrado da constitucionalidade pela própria Corte Constitucional em reclamação contra a mesma liminar ora telada, sob o fundamento de que a ação presente tem por objeto direitos individuais homogêneos, não sendo substitutiva da ação direta de inconstitucionalidade. 4. A nova redação dada pela Lei n.º 9.494/97 ao art. 16 da Lei n.º 7.347/85, muito embora não padeça de mangra de inconstitucionalidade, é de tal impropriedade técnica que a doutrina mais autorizada vem asseverando sua inocuidade, devendo a liminar ter amplitude nacional, principalmente por se tratar de órgão federal. (DJU 04-07-2001, pgs. 1132/1166) (grifamos).*

*Quanto ao alcance da sentença proferida em ação civil pública, diz o art. 16 da Lei n.º 7.347/85, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 9.494/97:*

*Art. 16 - A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.*

*O Código de Defesa do Consumidor, por seu turno, também contém disposição referente à abrangência dos efeitos da sentença proferida em ação civil pública, na mesma redação originária do art. 16 da Lei n.º 7.347/85:*

*Art. 103 - Nas ações coletivas de que trata este Código, a sentença fará coisa julgada:*

*I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;*

*II - ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo a improcedência por insuficiência de provas, nos termos inciso anterior; quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;*

*III - erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.*

*Não são pacíficas as posições doutrinárias no que concerne à restrição da coisa julgada erga omnes aos limites da competência territorial do órgão julgador. Na análise da questão, a doutrina divide-se em posições antagônicas: de um lado aqueles que compartilham do entendimento de Ada Pellegrini Grinover (Código de Defesa do Consumidor, 6ª ed., 1999, Ed. Forense, Rio de Janeiro), defendendo que a modificação do art. 16 altera os efeitos da coisa julgada restringindo sua abrangência territorial; de outro, aqueles que divergem dessa posição, ao lado do professor Hugo Nigri Mazzilli (A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, 12ª ed., 2000, Ed. Saraiva, São Paulo), entendendo que o legislador operou em confusão, pois buscava regular a competência para apreciar a ação e não os reflexos da coisa julgada.*

*Independentemente da posição que se tome acerca da intenção do legislador, é preciso ter sempre presente que a coisa julgada material não é efeito de um julgado (como o são a ordem, a condenação, a declaração, a desconstituição), e sim, na clássica lição de Liebman, uma qualidade que, num determinado momento cronológico, se agrega àqueles efeitos, tornando-os imutáveis. Essa imutabilidade, que num primeiro momento, já se formara para "dentro" do processo, introjetada perante as partes em face do esgotamento dos prazos recursais, que se convencionou chamar de preclusão máxima (coisa julgada formal), passa, no plano subsequente, a ter potencializada sua eficácia, vindo esta a se projetar também em face de terceiros, no que se convencionou chamar de efeito erga omnes, próprio da coisa julgada material.*

*Tal projeção ocorre como condição para a plena realização prática do bem da vida assegurado no comando jurisdicional, dado o entrelaçamento das relações interpessoais na sociedade.*

*A propósito, oportuno que se transcreva a interpretação de Nelson Nery Jr. e Rosa Nery, filiando-se ao entendimento de que o legislador incidiu em equívoco conceitual, registrando que a limitação territorial aos limites da coisa julgada não tem nenhuma eficácia e não pode ser aplicada às ações coletivas. Confundiram-se os limites da coisa julgada erga omnes, isto é, quem são as pessoas atingidas pela autoridade da coisa julgada, com jurisdição e competência, que nada tem a ver com o tema. Pessoa divorciada em São Paulo, é divorciada no Rio de Janeiro. Não se trata de discutir se os limites territoriais do juiz de São Paulo podem ou não ultrapassar seu território, atingindo o Rio de Janeiro, mas quem são as pessoas atingidas pela sentença paulista.*

*Nelson Nery Junior vai mais longe ainda, afirmando que com o advento do Código de Defesa do Consumidor, que regulou ampla e completamente o instituto da coisa julgada no processo coletivo (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos), o sistema legal que rege o instituto da coisa julgada no processo coletivo passou a ser apenas o CDC, havendo uma revogação tácita dos dispositivos que regulam a matéria na Lei n.º 7.347/85 pela legislação superveniente. Assim, defende o processualista, quando editada a Lei n.º 9.494/97, não mais vigorava o art. 16 da Lei n.º 7.347/85, de modo que ela não poderia ter alterado o que não existia, consignando, ainda, que o equívoco da Lei 9.494/97 demonstra que quem a redigiu, não tem noção, mínima que seja, do sistema processual das ações coletivas (Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante, 7ª ed., 2003, pgs. 1349 e 1350).*

*Não restam dúvidas de que a nova redação dada ao artigo em comento não primou pela melhor técnica e, no mínimo, confundiu os institutos da competência e da coisa julgada, acabando por ferir a garantia constitucional de tutela dos interesses transindividuais.*

*Nesse diapasão, a melhor solução para a controvérsia, s.m.j., é a de que a regra do art. 16 da Lei n.º 7.347/85 deve ser interpretada em sintonia com os preceitos contidos no Código de Defesa do Consumidor, entendendo-se que os "limites da competência territorial do órgão prolator" de que fala o referido dispositivo, não são aqueles fixados na regra de organização judiciária, mas, sim, aqueles previstos no art. 93 do CDC. Ou seja, quando o dano for local, isto é, restrito aos limites de uma comarca ou circunscrição judiciária, a sentença não produzirá efeitos além dos próprios limites territoriais da comarca ou circunscrição; por outro lado, quando o dano for de âmbito regional, assim considerado aquele que se estende por mais de um município, dentro do mesmo Estado ou não, ou for de âmbito nacional, estendendo-se por expressiva parcela do território brasileiro, a competência será do foro de qualquer das capitais ou do Distrito Federal, e a sentença produzirá os seus efeitos sobre toda área prejudicada.*

*Esse tem sido o posicionamento adotado nesta Corte:*

*PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CABIMENTO. ADEQUAÇÃO DO PROCEDIMENTO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF. INEXISTÊNCIA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO COLETIVA TENDO COMO OBJETO DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. PRESENÇA DO RELEVANTE INTERESSE SOCIAL. ABRANGÊNCIA NACIONAL DA DECISÃO. LEIS NºS 7.347/85 E 8.078/90. COMPROVAÇÃO DAS ATIVIDADES ESPECIAIS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. DIREITO ADQUIRIDO. EPI OU EPC. CONVERSÃO DE TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL EM COMUM. ART. 57, § 5º, DA LB E 28 DA LEI N.º 9.711/98.*

*1. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA em que se discute, como questão prejudicial, sobre a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo não deve ser confundida com a AÇÃO Direta de Inconstitucionalidade. A ADIN, sendo processo de natureza objetiva, em que não há partes (na acepção estrita do termo), a par de cumprir função precípua de salvaguarda do sistema constitucional, tutela direitos abstratamente considerados. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA, de sua vez, mesmo quando tenha por fundamento a inconstitucionalidade de lei ou outro ato normativo do Poder Público, é destinada à proteção de direitos e interesses concretos.*

*2. O Ministério Público Federal tem legitimidade para de promover AÇÃO CIVIL PÚBLICA visando à proteção de direitos individuais homogêneos, contanto que esteja configurado o interesse social relevante. Precedentes do STJ e do TRF da 4ª Região.*

*3. A regra do art. 16 da Lei n.º 7.347/85 deve ser interpretada em sintonia com os preceitos contidos na Lei n.º 8.078/90, entendendo-se que os 'limites da competência territorial do órgão prolator', de que fala o referido dispositivo, não são aqueles fixados na regra de organização judiciária, mas, sim, aqueles previstos no art. 93 do Código de Defesa do Consumidor. Assim: a) quando o dano for de âmbito local, isto é, restrito aos limites de uma comarca ou circunscrição judiciária, a sentença não produzirá efeitos além dos próprios limites territoriais da comarca ou circunscrição; b) quando o dano for de âmbito regional, assim considerado o que se estende por mais de um município, dentro do mesmo Estado ou não, ou for de âmbito nacional, estendendo-se por expressiva parcela do território brasileiro, a competência será do foro de qualquer das capitais ou do Distrito Federal, e a sentença produzirá os seus efeitos sobre toda a área prejudicada. (grifamos)*

*(...)*

*(AC 2000.71.00.030435-2/RS, 5ª Turma, unânime, Rel. Des. Federal Paulo Afonso Brum Vaz, DJU 29-10-2002, p. 638)*

*Na presente ação civil pública, o dano resultante da conduta da Autarquia Previdenciária no cálculo de auxílio-doença ou*

*aposentadoria por invalidez, tem, por óbvio, amplitude nacional, de modo que a violação ou ofensa ao direito somente poderá ser evitada se a decisão produzir efeito em todo o território nacional. **Todavia, tendo sido a ação ajuizada na Subseção Judiciária de Joinville/SC, e não em uma capital ou Distrito Federal, não há como dar-lhe a abrangência nacional que poderia vir a ter.***

*Outrossim, qualquer outra interpretação, no sentido de restringir a abrangência das decisões em ações civis públicas aos limites territoriais de seu órgão prolator, contraria a própria teleologia das ações coletivas, que visam a garantir maior acesso à jurisdição, sem, contudo, sobrecarregar o Poder Judiciário com milhares de ações versando sobre matéria idêntica.*

**PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ABRANGÊNCIA TERRITORIAL. VERBAS ALIMENTARES RECEBIDAS DE BOA-FÉ. IRREPETIBILIDADE.** *É em razão da relevância do caráter alimentar das verbas percebidas de boa-fé que se invocam os princípios de direito pautados na razoabilidade, proporcionalidade, dignidade da pessoa humana que remetem ao princípio da supremacia e irrepetibilidade dos alimentos. 2. Tratando-se de valores recebidos em decorrência de decisão judicial posteriormente cassada, não é razoável argumentar simplesmente que a parte assumiu o risco de sucumbir. Tal postura, considerando-se que, de regra, em matéria previdenciária, a parte postulante é hipossuficiente ou depende do benefício como único meio de sobrevivência, acaba por afrontar o princípio constitucionalmente assegurado a qualquer cidadão, qual seja, o de petição. 3. Há que se privilegiar os princípios já referidos, vez que não se está diante de verbas que decorrem de aplicações financeiras, pautadas em outros princípios decorrentes de negócios jurídicos, mas sim de alimentos que, por óbvio, já foram consumados. 4. Não se tratando de reconhecimento de inconstitucionalidade de artigo de lei, mas mero conflito entre uma norma e um princípio geral de direito, não há razão para acolher a questão de ordem proposta. Em momento algum foi declarada a inconstitucionalidade do artigo 115 da Lei 8.213/91, tendo a discussão se restringido à interpretação sistemática da legislação de regência, razão pela qual não se pode cogitar de ofensa ao princípio da reserva de plenário (full bench clause). 5. Trata-se de um caso de antinomia de normas, pois esta "representa um conflito entre duas normas, entre dois princípios, entre uma norma e um princípio geral de direito e sua aplicação prática a um caso particular", ou ainda, "é a presença de duas normas conflitantes, sem que se possa saber qual delas deverá ser aplicada ao caso singular". (DINIZ, Maria Helena. Conflito de normas. 6ª ed. S. Paulo: Saraiva, 2005, p. 15 e 19). 6. No caso dos autos, é patente a relevância social dos interesses em jogo, e ação civil pública, portanto, é o instrumento adequado, face à economia e praticidade da medida, a obviar o inconveniente do ajuizamento de centenas de ações individuais e a injustiça de não se reparar o prejuízo daqueles que, por ignorância ou dificuldade de meios, não vão à Justiça vindicar seus direitos. 7. A despeito das vantagens do uso das ações coletivas, não restam dúvidas de que o ponto que gera maiores controvérsias e discussões acerca do instituto da ação civil pública, diz respeito aos efeitos da decisão emanada pelo Órgão Julgador e sobre qual território estaria em vigor tal comando judicial. 8. A interpretação mais*

apropriada para o artigo 16 da LACP sem dúvida é aquela constante nos votos vencedores do RESP 411.529/SP, onde se mantém a eficácia declaratória da decisão judicial, em decorrência da força cogente estatal, oponível a todos, conciliando as regras de competência territorial do art. 93, com o artigo 2º da LACP, sob o comando do art. 21 da LACP, portanto, com qualidade de competência absoluta, o que equivale dizer que a extensão do dano é que definirá a competência para o caso concreto, fazendo com que a decisão proferida abarque toda coletividade. 9. Tal entendimento não afasta a possibilidade da ACP ter abrangência e eficácia restrita, a qual, principalmente se tratando de matéria previdenciária, essa é a exceção e não a regra. 10. A regra do art. 16 da Lei nº 7.347/86 deve ser interpretada em sintonia com os preceitos contidos na Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), entendendo-se que os limites da competência territorial do órgão prolator, de que fala o referido dispositivo, não são aqueles fixados na regra de organização judiciária, mas sim, aqueles previstos no art. 93 do CPC. 11. Tratando-se de dano de âmbito nacional, a competência será do foro de qualquer das capitais ou do Distrito Federal, e a sentença produzirá os seus efeitos sobre toda área prejudicada. 12. A regra do art. 16 da Lei n.º 7.347/85 deve ser interpretada em sintonia com os preceitos contidos no Código de Defesa do Consumidor; entendendo-se que os "limites da competência territorial do órgão prolator" de que fala o referido dispositivo, não são aqueles fixados na regra de organização judiciária, mas, sim, aqueles previstos no art. 93 do CDC. Ou seja, quando o dano for local, isto é, restrito aos limites de uma comarca ou circunscrição judiciária, a sentença não produzirá efeitos além dos próprios limites territoriais da comarca ou circunscrição; por outro lado, quando o dano for de âmbito regional, assim considerado aquele que se estende por mais de um município, dentro do mesmo Estado ou não, ou for de âmbito nacional, estendendo-se por expressiva parcela do território brasileiro, a competência será do foro de qualquer das capitais ou do Distrito Federal, e a sentença produzirá os seus efeitos sobre toda área prejudicada. 13. In casu o dano resultante da conduta da Autarquia Previdenciária em cobrar os valores decorrentes da majoração do coeficiente da pensão por morte, tem, por óbvio, amplitude nacional, de modo que a violação ou ofensa ao direito somente poderá ser evitada se a decisão produzir efeito em todo o território nacional. 14. Qualquer outra interpretação, no sentido de restringir a abrangência das decisões em ações civis públicas aos limites territoriais de seu órgão prolator, contraria a própria teleologia das ações coletivas, que visam a garantir maior acesso à jurisdição, sem, contudo, sobrecarregar o Poder Judiciário com milhares de ações versando sobre matéria idêntica.

Concluindo, estou acompanhando o relator, todavia com a ressalva acerca da possibilidade de abrangência nacional em casos análogos nos quais as ações civis públicas sejam ajuizadas nas capitais ou no Distrito Federal.

(...)

Desta forma, este processo segue produzindo efeitos em relação a todo o território nacional, com exceção da Seção

Judiciária da Bahia, na qual existe ação civil pública proposta pela DPU.

### **Da tutela de urgência**

A tutela antecipatória de urgência está atualmente prevista no art. 300 do CPC:

*Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.*

*§ 1.º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.*

*§ 2.º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificção prévia.*

*§ 3.º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.*

Consoante se depreende da leitura do regramento acima, revela-se indispensável à entrega de provimento antecipatório não só a probabilidade do direito, mas também a presença de perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, aos quais se deverá buscar, na medida do possível, maior aproximação do juízo de segurança consignado na norma, sob pena de subversão da finalidade do instituto da tutela antecipatória.

Há probabilidade do direito, uma vez que a orientação jurisprudencial majoritária se inclina pela não devolução, inclusive o próprio STJ. Um dos precedentes, da relatoria da Ministra Rosa Weber, embora não vinculante, sinaliza a orientação atual do Supremo Tribunal Federal quanto ao tema:

*"DIREITO PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO RECEBIDO POR FORÇA DE DECISÃO JUDICIAL. DEVOUÇÃO. 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 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em*

09/09/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-184 DIVULG 22-09-2014 PUBLIC 23-09-2014)."

*PROCESSO CIVL E PREVIDENCIÁRIO. DEVOUÇÃO DE VALORES. MÁ-FÉ. CARACTERIZAÇÃO. BENEFÍCIO DE VALOR MÍNIMO. DESCONTOS. IMPOSSIBILIDADE. 1. É devida a devolução de valores recebidos em decorrência do pagamento de benefício previdenciário quando ausentes os seus pressupostos e comprovada, pela prova dos autos, a má-fé do réu que recebeu indevidamente a prestação previdenciária. 2. Os descontos que diminuem os proventos do segurado a quantia inferior ao salário mínimo ferem a garantia constitucional de remuneração mínima e atentam contra o princípio da dignidade da pessoa. Precedentes.(AC 5001244-85.2015.4.04.7215/SC, Precedente Relevante, sessão de 19.102016, minha relatoria)*

Também está presente o perigo de dano, uma vez que se está diante de benefícios de valor mínimo, pagos a hipossuficientes que dependem destes parcos recursos para sua subsistência.

Desta forma, defiro a tutela de urgência nos termos em que requerido pelo Ministério Público Federal na apelação e no seu parecer, *in verbis*:

***"b.1. seja antecipada a tutela recursal a fim de compelir o INSS a dar imediato cumprimento à decisão do evento 8, integrada a decisão do evento 24, ou às alíneas "g" e "h" do dispositivo da sentença".***

(...)

*Ante o exposto, pugna pelo Ministério Público Federal pelo desproimento da apelação do INSS e pelo provimento do recurso adesivo ministerial. Especificamente a propósito do provimento do apelo adesivo, requer o Ministério Público Federal que o e. Relator, no pleno e legítimo exercício de sua competência monocrática conferida pelo art. 1.012, §3º, do CPC, usurpada pelo juízo quo, afaste, antes mesmo do julgamento colegiado, o efeito suspensivo da apelação interposta pelo INSS quanto aos itens "g" e "h" do dispositivo da sentença (proibição de desconto abaixo do mínimo), de modo a viabilizar imediatamente o correspondente cumprimento provisório da sentença.*

*Para o mesmo fim, se entender o e. Relator cabível e necessário, reitera o Ministério Público Federal o pedido deduzido no apelo adesivo para que seja concedida, em sede de antecipação da tutela recursal, com fundamento no art. 932, III, CPC, tutela provisória com o mesmo conteúdo dos referidos itens do dispositivo da sentença.*

A sentença assim dispôs nas alíneas "g" e "h":

***g) deverão ser cessados automática e independentemente de prévio requerimento administrativo dos segurados, quaisquer descontos que estejam sendo efetuados a título de ressarcimento pelo pagamento de benefício em valor superior ao devido, por***

*erro da Previdência Social, para todas as situações em que o valor da renda mensal atual do benefício seja equivalente ao salário-mínimo nacional (situação a). De igual modo, será impedido o lançamento de novos descontos em situações assim descritas; e*

*h) deverão ser corrigidos automática e independentemente de prévio requerimento administrativo dos segurados, quaisquer descontos que estejam sendo efetuados a título de ressarcimento pelo pagamento de benefício em valor superior ao devido, por erro da Previdência Social, para todas as situações em que o valor da renda mensal atual do benefício seja superior ao salário-mínimo, embora possível a realização dos descontos, deverá a autarquia limitá-los de modo que a renda mensal atual dos benefícios, após efetuado o débito, não reste inferior àquele salário-mínimo nacional (situação b).*

Concluo, portanto, que estão presentes os requisitos para a concessão da antecipação da tutela recursal pleiteada, razão pela qual o INSS deverá dar imediato cumprimento ao itens "g" e "h" da sentença proferida na presente Ação Civil Pública para: (a) fazer cessar quaisquer descontos que estejam sendo efetuados a título de ressarcimento pelo pagamento de benefício em valor superior ao devido, por erro da Previdência Social, para todas as situações em que o valor da renda mensal atual do benefício seja equivalente ao salário mínimo nacional e (b) corrigir descontos que incidam sobre benefícios superiores ao valor mínimo para que a renda mensal atual, após o desconto, não fique inferior ao valor do salário mínimo nacional.

### **Sobrestamento**

Verifico que a questão discutida nesta Ação Civil Pública, coincide com o tema 979 , ora em exame no STJ:

*Tema 979 - devolução ou não de valores recebidos de boa-fé, a título de benefício previdenciário, por força de interpretação errônea, má aplicação da lei ou erro da administração da Previdência Social.*

Por tais razões, com fundamento no art. 1.037, inciso II, do Código de Processo Civil, após a realização e comprovação nos autos da providências necessárias ao cumprimento da tutela provisória recursal deferida, deverá ocorrer o sobrestamento do feito até a apreciação do mérito da questão submetida a julgamento no recurso especial repetitivo pelo Superior Tribunal de Justiça.

### **Dispositivo**

Ante o exposto, **DEFIRO** o pedido de antecipação da tutela recursal na forma em que acima decidido e fundamentado.

Intimem-se.

Cumpra-se.

Após, proceda-se ao sobrestamento do feito com vinculação ao Tema 979, do STJ.

---

Documento eletrônico assinado por **JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA, Desembargador Federal Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40000803981v26** e do código CRC **8c19cda9**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA

Data e Hora: 27/11/2018, às 14:3:3

---

**5056833-53.2014.4.04.7100**

**40000803981.V26**