



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

---

PARECER Nº **395**/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU

Comandos SIPPS nº 348584021 (volume único)

Interessado: Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS

Assunto: Competência do Conselho de Recursos da Previdência Social

**EMENTA: CGPRE. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. CONSULTA ORIUNDA DA PFE/INSS. LIMITES NA ATUAÇÃO DO CRPS. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE PORTARIA MINISTERIAL. DECISÃO EM CONFRONTO COM OS TERMOS DO ACORDO HOMOLOGADO JUDICIALMENTE NO BOJO DA ACP Nº 00049112820114036183.** O CRPS não poderia ter afastado a aplicação da Portaria MPAS nº 4.883, de 16/01/1998 e da Portaria MPS nº 12, de 06.01.2004, ainda que utilizasse por fundamento a decisão proferida pelo STF no bojo do RE 564.354/SE, uma vez que não detém competência para declarar a inconstitucionalidade ou ilegalidade de ato normativo ministerial. A existência de decisão judicial de âmbito nacional, que verse sobre idêntica matéria discutida na esfera administrativa, prejudica a análise do recurso interposto perante o CRPS.

**I – RELATÓRIO:**

Trata-se de consulta formulada pela douta Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – PFE/INSS, por meio da NOTA nº 231/DIVCONT/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU, a respeito dos limites de atuação do Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS.

2. De acordo com a referida nota, alguns órgãos do CRPS estariam emitindo juízos acerca da constitucionalidade de leis em relação à aplicação dos Arts. 14, da Emenda Constitucional nº 20/98 e 5º, da Emenda Constitucional nº 41/2003, matéria que foi objeto de acordo homologado judicialmente no bojo da Ação Civil Pública nº 00049112820114036183, em tramitação perante a Justiça Federal de São





Ref.: SIPPS nº 348584021 (volume único)

Paulo e também perante o Tribunal-Regional Federal da 3ª Região, e que teve por parâmetro o RE 564.354/SE, julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

3. Aduz a PFE/INSS que tal procedimento gera preocupações, uma vez que a possibilidade de livre análise da questão, para além do que se encontra decidido na referida Ação Civil Pública e no Recurso Extraordinário em questão, acarretaria uma incabível heterogeneidade de entendimentos.

4. Ao final, propôs fosse acolhido por esta Consultoria Jurídica o posicionamento da PFE/INSS, para que "permita o controle das decisões do CRPS, nos termos do Art. 16, parágrafo único, III, de seu Regimento Interno, suprimindo, desde logo, se arroguem seus órgãos a competência para julgar recursos administrativos relativos à revisão dos benefícios pela majoração dos tetos previdenciários incidentes na concessão a partir do advento das Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03" (cf. fl. 16).

5. Por meio da NOTA Nº 148/2011/CONJUR-MPS/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO/CONJUR/MPS/Nº 786/2011, esta Consultoria Jurídica solicitou a oitiva da Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS/MPS, que se manifestou por intermédio da NOTA CGLEN Nº 23/2012 (fls. 21/23) aduzindo o seguinte:

"24. Atribuir competência ao CRPS para analisar a matéria, poderia resultar em decisão que extrapole ao que foi decidido em juízo, com interpretação diversa do que foi estabelecido nos parâmetros definidos pela PFE.

25. Saliente-se que o INSS tem o direito de recorrer das decisões das Juntas, quando divergirem de Pareceres da PFE, aprovados pelo Procurador-Chefe. Entretanto, das decisões das Câmaras de Julgamento não cabe recurso, uma vez que estas findam o processo administrativo por tratar-se de última instância. As possibilidades de revisão do Acórdão das Câmaras de Julgamento foram elencadas de forma exaustiva do Regimento Interno.

26. A decisão do CRPS, em nenhuma situação, poderia alterar o tipo de cumprimento da revisão por determinação judicial, em sede de ACP, para recursal.

27. A matéria sobre antecipação de pagamento, que foi destacada para análise administrativa, deve ser decidida pelas autoridades competentes, em conformidade com a disponibilidade orçamentária."

6. A NOTA Nº 42/2012/CONJUR-MPS/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO/CONJUR/MPS/Nº 166/2012 sugeriu a oitiva do CRPS, que se manifestou



Ref.: SIPPS nº 348584021 (volume único)

por meio da sua Divisão de Assuntos Jurídicos e acostou aos autos o Despacho DAJ/LDV nº 027/2013, afirmando ter recentemente proferido o Despacho DAJ/LDV nº 016/2013 (cópia anexa apócrifa), oportunidade em que concluiu que os recursos que tratem da matéria aqui discutida deveriam ser julgados de acordo com a decisão do STF, por não fazer sentido, no seu entendimento, uma decisão administrativa divergente da decisão judicial.

7. Os fólios retornaram para pronunciamento conclusivo desta Consultoria Jurídica.

8. Este é o breve relatório.

## II – ANÁLISE JURÍDICA:

9. Inicialmente cumpre asseverar que a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social não encerra uma instância recursal das decisões proferidas pelo CRPS, de forma que não teria atribuição para promover a “cassação” da decisão proferida no âmbito daquele Conselho ou mesmo emitir qualquer juízo de valor sobre a matéria de fundo – aplicação dos limitadores dos tetos previstos pelas Emendas Constitucionais nºs 20, de 1998 e 41, de 2003.

10. Feito esse balizamento preliminar, cumpre delimitar o objeto da consulta encaminhada. A proposta da PFE/INSS é de que seja acolhido por esta Consultoria Jurídica o entendimento segundo o qual os órgãos do CRPS (Câmaras e Juntas de Recursos) encontram-se impedidos de julgar recursos administrativos reativos à revisão pela majoração dos tetos previdenciários incidentes na concessão dos benefícios a partir do advento das Emendas Constitucionais nºs 20/98 e 41/2003.

11. O objetivo da Procuradoria é obter o pronunciamento desta Consultoria Jurídica a fim de que possa ter incidência o Art. 16, parágrafo único, inciso III, do Regimento Interno do CRPS, que autoriza o INSS a recorrer das decisões das Juntas de Recursos quando divergirem de pareceres da Consultoria Jurídica junto ao MPS.

12. Pois bem. A leitura da NOTA nº231/DIVCONT/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU indica a preocupação da PFE/INSS com a possibilidade de o CRPS promover o julgamento de recursos mediante o afastamento de uma norma (*lato sensu*) por inconstitucionalidade, bem como de o Conselho tratar sobre questão



Ref.: SIPPS nº 348584021 (volume único)

jurídica judicializada, com decisão proferida em âmbito nacional, que homologa acordo firmado entre as partes, no qual a Autarquia Previdenciária compromete-se a cumprir a decisão proferida pelo STF no RE 564.354/SE de acordo com um cronograma específico, que considera diversos fatores relevantes e foi devidamente aceito em juízo.

13. A primeira questão lançada pela PFE/INSS tem resposta certa e de simples constatação, eis que a própria NOTA nº 231/DIVCONT/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU afirma falecer, via de regra, competência aos órgãos e entidades do Poder Executivo para promover o afastamento de leis e demais atos normativos eivados por suposto vício de inconstitucionalidade.

14. De fato, o CRPS, não obstante a sua relevante função em nossa organização previdenciária, não detém atribuição para, por si só, declarar a inconstitucionalidade de atos normativos, constando essa limitação no corpo do seu Regimento Interno, Art. 70, que assim dispõe:

“Art. 70. É vedado aos órgãos julgadores do CRPS afastar a aplicação, por inconstitucionalidade ou ilegalidade, de tratado, acordo internacional, lei, decreto ou ato normativo ministerial em vigor, ressalvados os casos em que:  
I – já tenha sido declarada a inconstitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal, em ação direta, após a publicação da decisão, ou pela via incidental, após a publicação da resolução do Senado Federal que suspender a sua execução; e  
II – haja decisão judicial, proferida em caso concreto, afastando a aplicação da norma, por ilegalidade ou inconstitucionalidade, cuja extensão dos efeitos jurídicos tenha sido autorizada pelo Presidente da República.”

15. De se ver que apenas nas hipóteses em que a norma foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em ação direta, e publicada a decisão, ou pela via incidental, após a publicação da resolução do Senado Federal que suspender a sua execução, ou ainda quando houver decisão judicial, proferida em caso concreto, afastando a aplicação da norma, por ilegalidade ou inconstitucionalidade, cuja extensão dos efeitos jurídicos tenha sido autorizada pelo Presidente da República, poderá o CRPS, ao decidir, afastar a aplicação da lei.

16. Fora daquelas hipóteses, portanto, o CRPS não detém atribuição para afastar a aplicação de lei, inclusive atos normativos ministeriais em vigor.





Ref.: SIPPS nº 348584021 (volume único)

17. Bem de ver, contudo, que o caso dos autos não se enquadra naquelas hipóteses do Art. 70, do Regimento Interno do CRPS. Isso porque a questão envolvendo a aplicação dos tetos fixados pelas Emendas Constitucionais nºs 20/98 e 41/2003 foi decidida em sede de Recurso Extraordinário, ausente a necessária publicação da resolução do Senado Federal suspendendo a execução de norma declara inconstitucional ou extensão dos efeitos da decisão na ação incidental autorizada pelo Presidente da República.

18. É certo que a decisão proferida em sede de Recurso Extraordinário, ainda que reconhecida a repercussão geral da matéria discutida, não vincula os demais órgãos da Administração Pública, de maneira que nada impede, no âmbito do Poder Executivo, a existência de orientação/decisão divergente, a qual, por certo, poderá ser levada ao conhecimento do Judiciário pelo beneficiário.

19. Por outro lado, a decisão do CRPS vai de encontro aos termos da Portaria MPAS nº 4.883, de 16/01/1998 e da Portaria MPS nº 12, de 06.01.2004, que versam sobre a implementação imediata dos dispositivos das Emendas Constitucionais nºs 20/98 e 41/2003, relativos ao RGPS, e determinam, respectivamente, em seus Arts. 6º, *caput*, 2º, o seguinte:

“Art. 6º O limite máximo do valor dos benefícios do RGPS, a serem concedidos a partir de 16 de dezembro de 1998, é de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), inclusive do benefício de que tratam os arts. 91 a 100 do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social - RBPS, aprovado pelo Decreto nº 2.172, de 5 de março de 1997, e dos benefícios de legislação especial pagos pela Previdência Social, mesmo que à conta do Tesouro Nacional”.

“Art. 2º O limite máximo do valor dos benefícios do RGPS, a serem concedidos a partir de 31 de dezembro de 2003, é de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais)” (sem grifo no original).

20. O entendimento firmado pelo CRPS, portanto, ainda que se utilize dos fundamentos empregados pelo STF no bojo do RE 564.354/SE, ao negar vigência aos Art. 6º, *caput*, da Portaria MPAS nº 4.883, de 16/01/1998 e Art. 2º, da Portaria MPS nº 12, de 06.01.2004, afronta o Art. 70, do Regimento Interno do Conselho.



Ref.: SIPPS nº 348584021 (volume único)

21. A outra questão colocada para apreciação diz com a eventual limitação na atuação do CRPS quando a questão discutida administrativamente foi objeto de decisão judicial de âmbito nacional, proferida em sede de ação civil pública e encerrada mediante homologação de acordo firmado pelas partes.

22. *In casu*, como se viu, a discussão sobre a aplicação retroativa dos tetos previstos pelas Emendas Constitucionais nºs 20/98 e 41/2003 foi travada em sede de ação civil pública, tendo as partes – Ministério Público Federal, Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical e INSS – firmado um acordo, homologado judicialmente, cujos termos foram aceitos por todos os envolvidos.

23. Esse acordo, proposto pelo INSS, ressalte-se, propôs um cronograma de pagamento, que leva em consideração o elevado impacto financeiro da decisão, as restrições orçamentárias e a disponibilidade financeira.

24. Há, portanto, sobre a matéria debatida no âmbito no CRPS, uma decisão judicial que homologa o acordo firmado pelas partes da Ação Civil Pública nº 00049112820114036183, e que necessariamente obriga os órgãos envolvidos, especialmente o INSS.

25. Diante desse contexto, resta saber se poderia o CRPS, desconsiderando o que restou fixado judicialmente, decidir em desacordo com as balizas propostas pelo INSS, que levou em consideração diversos fatores econômicos, financeiros e orçamentários, e com o próprio acordo, aceito pelas partes e homologado pelo juízo. Ao que nos parece, não.

26. Sobre a concomitância de tramitação de ação judicial e recurso administrativo, o §3º, do Art. 126, da Lei nº 8.213/91<sup>1</sup> expressamente estabelece que a propositura, pelo beneficiário ou contribuinte, de ação que tenha por objeto idêntico pedido sobre o qual versa o processo administrativo, importa renúncia ao direito de recorrer na esfera administrativa e desistência do recurso interposto.

---

<sup>1</sup> Art. 126. Das decisões do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS nos processos de interesse dos beneficiários e dos contribuintes da Seguridade Social caberá recurso para o Conselho de Recursos da Previdência Social, conforme dispuser o Regulamento. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997)

§ 3º A propositura, pelo beneficiário ou contribuinte, de ação que tenha por objeto idêntico pedido sobre o qual versa o processo administrativo importa renúncia ao direito de recorrer na esfera administrativa e desistência do recurso interposto. (Incluído pela Lei nº 9.711, de 20.11.98)



Ref.: SIPPS nº 348584021 (volume único)

27. No caso dos autos, embora a hipótese não seja exatamente aquela disciplinada no corpo do dispositivo legal, os fundamentos que as permeiam são similares.

28. Isso porque a idéia do §3º, do Art. 126, da Lei nº 8.213/91 é justamente evitar eventuais decisões divergentes nas searas administrativa e judicial, além de, em atendimento à eficiência da Administração Pública, poupar o desnecessário gasto da máquina estatal na solução de uma controvérsia que foi judicializada, eis que a autoridade da decisão judicial deverá prevalecer sobre a solução administrativa.

29. Não se pode olvidar que o acordo homologado judicialmente envolve a revisão de cerca de cento e dezessete mil benefícios previdenciários e o pagamento de atrasados a cerca de cento e trinta mil pessoas (impacto mensal de R\$28 milhões de reais mensais, para a primeira hipótese, e R\$1.7 bilhão de reais, para a segunda).

30. Admitir, portanto, pudesse o CRPS decidir em desacordo com a decisão judicial de âmbito nacional proferida na Ação Civil Pública nº 00049112820114036183, tornaria a decisão judicial letra morta, na medida em que todos os envolvidos buscariam administrativamente o recebimento imediato dos valores devidos, deixando as contas da Autarquia Previdenciária em uma situação perigosíssima.

31. Imperioso ressaltar que tanto o INSS quanto o CRPS, em última análise, concordam com o cumprimento da decisão fixada pelo STF no corpo do RE 564.354/SE, não havendo divergência quanto a isso.

32. Contudo, em havendo um acordo judicial firmado posteriormente àquela decisão (no RE) e que tem por escopo justamente atribuir-lhe cumprimento no âmbito administrativo, não haveria sentido em se decidir de forma diversa pelo CRPS, em afronta aos termos da decisão judicial.

33. Dito isso, é possível concluir que a existência de decisão judicial de âmbito nacional, que verse sobre idêntica matéria discutida na esfera administrativa, prejudica a análise do recurso interposto perante o CRPS, de forma a evitar tanto a desnecessária movimentação do Estado na solução de controvérsia já decidida pelo Poder Judiciário quanto a divergência de entendimentos entre os Poderes Executivo e Judiciário.



Ref.: SIPPS nº 348584021 (volume único)

### III – CONCLUSÃO:


34. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica, no exercício da atribuição prevista no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, manifesta-se no seguinte sentido:

- a) A teor do Art. 70, do Regimento Interno do CRPS, aprovado pela Portaria MPS nº 548, de 13.09.2011, o CRPS não poderia ter afastado a aplicação da Portaria MPAS nº 4.883, de 16/01/1998 e da Portaria MPS nº 12, de 06.01.2004, ainda que utilizasse por fundamento a decisão proferida pelo STF no bojo do RE 564.354/SE, uma vez que não detém competência para declarar a inconstitucionalidade ou ilegalidade de ato normativo ministerial;
- b) A existência de decisão judicial de âmbito nacional, que verse sobre idêntica matéria discutida na esfera administrativa, prejudica a análise do recurso interposto perante o CRPS, de forma a evitar tanto a desnecessária movimentação do Estado na solução de controvérsia já decidida pelo Poder Judiciário quanto a divergência de entendimentos entre os Poderes Executivo e Judiciário.

Recomenda-se, por fim, o envio de cópias do presente pronunciamento para ciência à SPPS/MPS e ao CRPS, bem como a restituição dos autos ao órgão consulente (PFE/INSS).

À consideração da Coordenação de Estudos sobre Legislação Previdenciária.

Brasília, 16 de julho de 2013.

  
ANA PAULA BARROS EDINGTON  
Advogada da União





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social

---

Ref.: SIPPS nº 348584021 (volume único)

De acordo. À consideração da Coordenação-Geral de Direito Previdenciário.

Brasília, 17 de julho de 2012.

ADRIANA PEREIRA FRANCO

Advogada da União

Coordenadora de Estudos sobre Legislação Previdenciária




ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social

---

Ref.: SIPPS nº 348584021 (volume único)

De acordo. À consideração do Consultor Jurídico.

Brasília, 23 de JULHO de 2013.

  
GLEISSON RODRIGUES AMARAL  
Advogado da União

Coordenador-Geral de Direito Previdenciário - Substituto

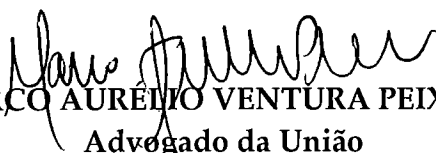


Ref.: SIPPS nº 348584021 (volume único)

DESPACHO/CONJUR/MPS/Nº 636/2013

Aprovo o PARECER Nº 395 /2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU.  
Encaminhe-se, conforme sugerido.

Brasília, 24 de julho de 2013.

  
MARCO AURÉLIO VENTURA PEIXOTO  
Advogado da União  
Consultor Jurídico/MPS