

**Manual**  
de  
**Ambientação**



**PGF**

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

# MANUAL AMBIENTAÇÃO PFE/INSS

Versão 1.0

# Sumário

<b>1. APRESENTAÇÃO</b>	<b>2</b>
<b>2. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO INSS, DA PGF E DA PFE/INSS</b>	<b>2</b>
2.1. Estrutura administrativa do INSS	2
2.2. Estrutura Administrativa da Procuradoria-Geral Federal	4
2.3. Estrutura Administrativa da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS	10
<b>3. NOÇÕES GERAIS SOBRE A MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA</b>	<b>16</b>
3.1. Introdução	16
3.2. Legislação Aplicável	17
<b>4. ADMINISTRAÇÃO INTERNA DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS</b>	<b>18</b>
4.1. Atos Normativos Aplicáveis	18
4.2. O Relacionamento entre a Procuradoria e o INSS na Área Consultiva	20
<b>5. ATUAÇÃO NA CONSULTORIA</b>	<b>21</b>
5.1. Atos Normativos	23
5.2. Fluxos de Processos	23
<b>6. ATUAÇÃO NO CONTENCIOSO</b>	<b>24</b>
6.1. Ações Relevantes e Prioritárias	27
6.2. Pedidos de Subsídios	27

## 1. APRESENTAÇÃO

Nos termos do artigo 10 da Lei nº 10.480/2002, à Procuradoria-Geral Federal (PGF), órgão vinculado à Advocacia-Geral da União (AGU), compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Nota-se, assim, que a Procuradoria-Geral Federal consiste num grande escritório de advocacia, a quem compete a representação judicial, extrajudicial e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações. A desconcentração administrativa da Procuradoria-Geral Federal, prevista no artigo 1º, parágrafo único, da Portaria PGF nº 530/2007, foi realizada por meio das Procuradorias Regionais Federais (PRFs), Procuradorias Federais nos Estados (PFs), Procuradorias Seccionais Federais (PSFs), Escritórios Avançados Previdenciários (EAs)<sup>1</sup> e Procuradorias Federais, especializadas ou não, junto às autarquias e fundações públicas federais.

No caso do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal, logo representada judicialmente, extrajudicialmente e assessorada juridicamente pela Procuradoria-Geral Federal, foi criada a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS (PFE/INSS), regulada pelo artigo 10 do anexo I, do Decreto nº 7.556/2011, que aprova a estrutura regimental e o quadro de cargos do INSS.

Nesse contexto, já que o procurador federal é um advogado público e, em última instância, um advogado, a fim de bem desempenhar as suas funções, mostra-se indispensável a este profissional conhecer a estrutura organizacional do seu "cliente" (INSS) e do seu "escritório" (PFE/INSS). Assim, este manual objetiva apresentar brevemente a estrutura organizacional e as competências do INSS e, mais detalhadamente, da PFE/INSS, assim como as atividades inerentes aos procuradores federais atuantes na Especializada.

## 2. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO INSS, DA PGF E DA PFE/INSS

### 2.1. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO INSS

O Instituto Nacional do Seguro Social, autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, instituída com fundamento no disposto no artigo 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, tem por finalidade promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

<sup>1</sup> Os Escritórios Avançados Previdenciários foram criados pela Portaria Conjunta PGF/INSS nº 69/2015.

O INSS é dirigido por um Presidente, a quem incumbe exercer a direção superior e o comando hierárquico no âmbito da autarquia, e por cinco Diretores. Partindo da ideia de que o comando do Poder Executivo federal é exercido pelo Presidente da República e da previsão do artigo 84, XXV, da Constituição Federal de 1988, é competência do Presidente da República nomear o Presidente do INSS e os cinco Diretores. Atualmente, esta competência está delegada ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil pelo artigo 1º do Decreto nº 4.734/2003.

As cinco diretorias que comandam o INSS junto com o seu Presidente são a Diretoria de Benefícios (DIRBEN), a Diretoria de Saúde do Trabalhador (DIRSAT), a Diretoria de Atendimento (DIRAT), a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística (DIROFL) e a Diretoria de Gestão de Pessoas (DGP). Além das cinco diretorias, o Presidente do INSS é assessorado pela Auditoria-Geral, pela Corregedoria-Geral e pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, sendo esta o objeto principal deste estudo.

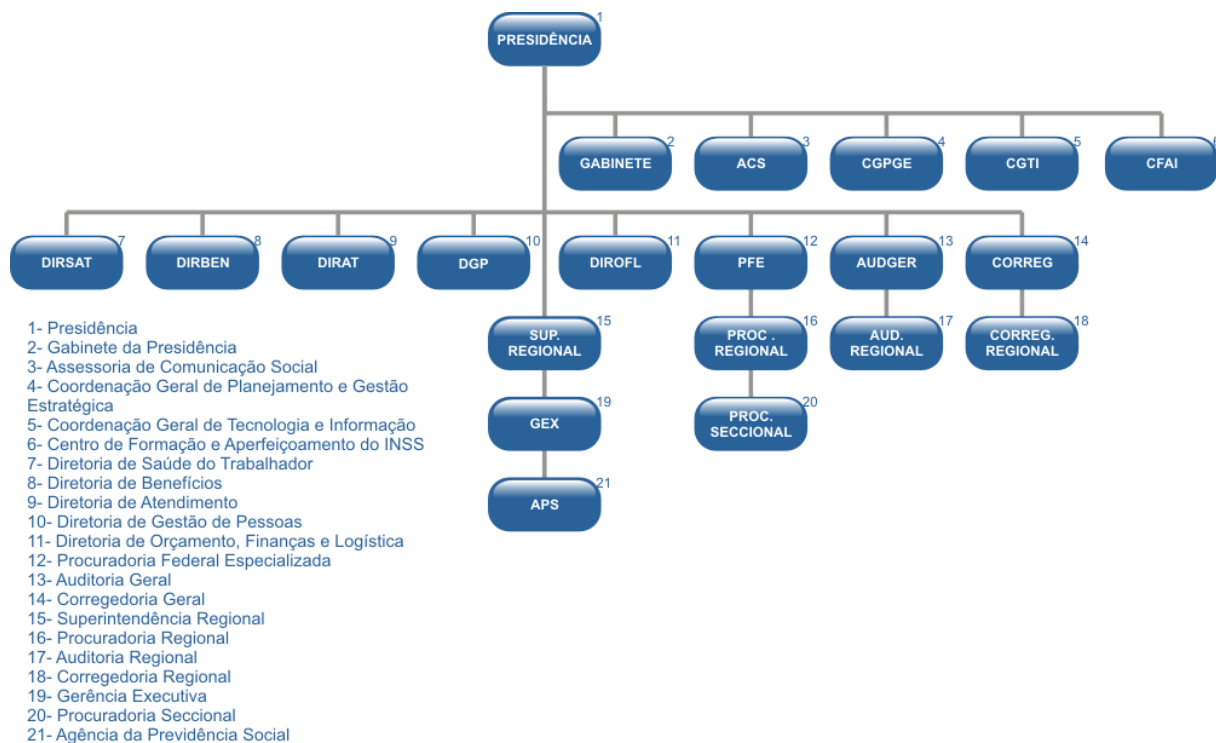
No nível regional, o INSS tem 5 (cinco) Superintendências, a Superintendência-Regional Sudeste I, com sede em São Paulo/SP, a Superintendência-Regional Sudeste II, com sede no Rio de Janeiro/RJ, a Superintendência-Regional Sul, com sede em Florianópolis/SC, a Superintendência-Regional Nordeste, com sede em Recife/PE, e a Superintendência-Regional Norte/Centro-Oeste, com sede em Brasília/DF.

O Superintendente Regional é assistido pela Assessoria de Comunicação Social, pela Divisão de Atendimento, pela Divisão de Orçamento, Finanças e Logística, e pelo Serviço de Gestão de Pessoas. A Divisão de Atendimento desdobra-se em Seção de Suporte à Rede e Seção de Gerenciamento da Rede de Atendimento. A Divisão de Orçamento, Finanças e Logística divide-se em Serviço de Logística, Licitações e Contratos, Serviço de Engenharia e Patrimônio Imobiliário e Serviço de Orçamento, Finanças e Contabilidade.

No nível seccional, o INSS subdivide-se em Gerências Executivas espalhadas pelo Brasil. O Gerente Executivo, com pequenas variações em razão da localidade, é assessorado pelo Serviço de Benefícios, pela Seção de Atendimento, pela Seção Operacional de Gestão de Pessoas, pela Seção de Logística, Licitações e Contratos, e Engenharia e pela Seção de Orçamento, Finanças e Contabilidade. O Serviço de Benefícios da Gerência Executiva, por sua vez, desdobra-se em Seção de Reconhecimento de Direitos, Seção de Manutenção e Seção de Administração de Informações de Segurados.

As Agências da Previdência Social (APS), vinculadas às Gerências Executivas, por sua vez, consistem na menor unidade administrativa do INSS, tendo, em regra, o Gerente da APS, o Serviço (ou Seção) de Benefícios e o Supervisor Operacional de Benefícios.

Assim, a estrutura organizacional do INSS pode ser sintetizada no seguinte gráfico:



## 2.2. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

A Procuradoria-Geral Federal - PGF, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União - AGU, foi criada pela Lei nº 10.480, de 2 de julho de 2002, tendo como titular o Procurador-Geral Federal, cargo de natureza especial, nomeado pelo Presidente da República, mediante indicação do Advogado-Geral da União.

Compete à Procuradoria-Geral Federal exercer a representação judicial, extrajudicial, a consultoria e assessoramento jurídicos de 159 autarquias e fundações públicas federais, bem como a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.

Tem por missão "DEFENDER AS POLÍTICAS E O INTERESSE PÚBLICO, POR INTERMÉDIO DA ORIENTAÇÃO JURÍDICA E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS, OBSERVADOS OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS."

### 2.2.1. Da Organização

A Procuradoria-Geral Federal possui a seguinte estrutura definida pela Portaria PGF nº 338/2016, que também define as competências de cada um dos seus órgãos e unidades:

#### 2.2.1.1. Órgãos de Direção (art. 1º) e unidades a eles vinculadas:

- I. Gabinete do Procurador-Geral Federal;
  - I.I - Divisão de Apoio ao Gabinete;
  - I.II - Serviço de Apoio;

- I.III - Serviço de Diárias e Passagens;
- I.IV - Serviço de Protocolo;
- I.V - Serviço de Publicação e Controles de Atos;
- I.VI - Núcleo de Divulgação Institucional e Transparência;

II. Departamento de Contencioso - DEPCONT;

- II.I - Divisão de Gestão Judicial;
- II.II - Núcleo de Orientação e Estudos Judiciais;
- II.III - Núcleo de Assuntos Estratégicos;
  - Equipe de Pontos Focais;
- II.IV - Núcleo de Tribunais Superiores;
  - Subnúcleo de Cobrança e Recuperação de Créditos;
  - Subnúcleo de Matéria Administrativa;
  - Subnúcleo de Matéria Finalística;
  - Subnúcleo de Matéria Previdenciária.

Áreas Temáticas:

- Desenvolvimento Agrário e Desapropriação;
- Meio Ambiente;
- Infraestrutura;
- Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia;
- Assuntos Indígenas;
- Desenvolvimento Econômico;
- Saúde;

III. Departamento de Consultoria - DEPCONSU;

- Núcleos temáticos:

- III.I - Núcleo de Ambiental, Indígena e Agrário;
- III.II - Núcleo de Infraestrutura e Desenvolvimento Econômico;
- III.III - Núcleo de Saúde, Previdência e Assistência Social;

III.IV - Núcleo de Educação, Cultura e Ciência e Tecnologia;

III.V - Núcleo de Matéria Administrativa;

III.VI - Núcleo de Atuação junto ao Tribunal de Contas da União;

III.VII - Núcleo de Gestão das Atividades Consultivas;

- Câmaras Permanentes:

III.I - Câmara Permanente de Convênios e demais ajustes congêneres;

III.II - Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos;

III.III - Câmara Permanente de matérias de interesse das Instituições Federais de Ensino;

IV. Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos - CGCOB;

IV.I - Órgãos Setoriais:

- Divisão de Defesa da Probidade;

- Divisão de Ações Prioritárias;

- Divisão de Dívida Ativa;

- Divisão de Uniformização e Soluções de Controvérsias;

IV.II - Grupos de Cobrança dos Grandes Devedores das autarquias e fundações públicas federais instituídos em todas as Procuradorias Regionais Federais;

V. Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão - CGPG;

- Divisão de Planejamento e Gestão;

VI. Coordenação-Geral de Projetos e Assuntos Estratégicos - CGPAE;

- Divisão de Projetos;

VII. Coordenação-Geral de Pessoal - CGPES.

- Divisão de Pessoal;

- Serviço de Assessoria Técnica;

- Seção de Concursos e Estágio Probatório;

- Seção de Apoio de Pessoal;

- Setor de Pessoal.

**2.2.1.2.** *Divisão de Defesa das Prerrogativas da Carreira de Procurador Federal - DDP (art. 3º).*

**2.2.1.3.** *Divisão de Assuntos Disciplinares - DAD (art. 5º).*

- Núcleo de Assessoramento para Admissibilidade;
- Núcleo de Instrução;
- Núcleo de Assessoramento para Julgamento e Consultas;
- Núcleo de Informações;
- Secretaria;

**2.2.1.4.** *Órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal definidos pela Portaria PGF nº 172/2016:*

- Procuradorias Regionais Federais;
- Procuradorias Federais nos Estados;
- Procuradorias Seccionais Federais;
- Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais.

## **2.2.2. Das Competências**

### **2.2.2.1. Departamento de Consultoria**

O Departamento de Consultoria - DEPCONSU, é órgão de coordenação e assessoramento da PGF, diretamente subordinado ao Procurador-Geral Federal, ao qual compete exercer a coordenação e a orientação das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos dos órgãos de execução da PGF.

Também cabe ao DEPCONSU assistir o Procurador-Geral Federal em matéria consultiva; elaborar estudos e preparar informações em matéria consultiva, por solicitação do Procurador-Geral Federal; identificar e propor ao Procurador-Geral Federal orientações jurídicas e atos normativos em matéria consultiva, inclusive aqueles destinados a uniformizar o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestados pelos órgãos de execução da PGF; analisar proposta de Termo de Ajustamento de Conduta extrajudicial em que as autarquias e fundações públicas federais figurem como compromissárias; supervisionar, coordenar e orientar o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos prestadas pelos órgãos de execução da PGF no tocante à projetos estratégicos e na representação extrajudicial de autarquias e fundações públicas federais perante o TCU; supervisionar e orientar as atividades desenvolvidas no âmbito dos Colégios de Consultoria estaduais; executar a interlocução com as Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais .



#### **2.2.2.2. Departamento de Contencioso**

O Departamento de Contencioso – DEPCONT, é órgão de coordenação e assessoramento da PGF, diretamente subordinado ao Procurador-Geral Federal, ao qual compete exercer junto ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e à Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais: a) a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais nas causas de qualquer natureza; b) a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais na execução de sua dívida ativa de qualquer natureza; c) a orientação jurídica e a defesa judicial de indígenas e de suas comunidades, na defesa dos direitos individuais e coletivos indígenas, nos termos da Portaria/AGU nº 839, de 18 de junho de 2010.

Também cabe ao DEPCONT a representação de autoridades e titulares de cargo efetivo de autarquia ou fundação pública federal, quando a demanda seja ou deva ser processada perante o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, nos termos do art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995.

O DEPCONT exerce, de forma extraordinária, a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais nas causas de qualquer natureza, incluída a execução de dívida, junto ao qualquer outro juízo ou tribunal.

Estão ainda incluídas entre as suas atribuições: a) coordenar e orientar as atividades de representação judicial e extrajudicial dos órgãos de execução da PGF; b) desenvolver, no âmbito de sua atuação, e coordenar e orientar programas e atividades de negociação, mediação e conciliação para a resolução e prevenção de controvérsias judiciais e extrajudiciais e diminuição da litigiosidade, nos termos dos autos do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral Federal; c) propor ao Procurador-Geral Federal a fixação de orientação relacionada às teses jurídicas e estratégias processuais a serem observadas por todos os órgãos de execução da PGF, para uniformização de entendimentos; d) divulgar as orientações técnicas e as teses de defesa mínima elaboradas pela Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais; e) elaborar, atualizar e divulgar as teses de defesa mínima em matéria comum; f) orientar os órgãos de execução da PGF quanto ao atendimento dos requisitos de admissibilidade dos recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e à Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, e das ações de sua competência originária; g) apresentar à Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais sugestões quanto ao ajuizamento de ações referentes à atividade fim das entidades representadas, de ações civis públicas e de ações de improbidade administrativa, ou de intervenção das entidades nas mesmas, ou em ações populares; h) manifestar-se sobre acordos e transações judiciais de elevado impacto financeiro; i) manifestar-se sobre divergências havidas entre as Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais e o órgão de execução da PGF responsável pela representação judicial da entidade; j) acompanhar ações judiciais e definir a estratégia processual relativa a projetos estratégicos realizados pelas autarquias e fundações públicas federais; k) promover o acompanhamento especial e prioritário de ações consideradas relevantes ou estratégicas.

### **2.2.2.3. Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos**

A Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos da PGF - CGCOB é órgão de coordenação e assessoramento da PGF, diretamente subordinada ao Procurador-Geral Federal, à qual compete a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, das autarquias e fundações públicas federais, bem como a inscrição em dívida ativa e a correspondente cobrança amigável, judicial ou extrajudicial; realização de estudos relacionados à matéria de cobrança e recuperação de créditos; planejamento e orientação de ações visando a recuperação de créditos das autarquias e fundações públicas federais não sujeitos à inscrição em Dívida Ativa, bem como a responsabilização de terceiros por prejuízos causados a essas entidades; promoção da uniformização e da melhoria das ações empreendidas em juízo relacionada à recuperação de créditos e à defesa da probidade; planejamento, coordenação e orientação de ações para a localização de devedores e de bens penhoráveis; expedição de orientações jurídicas relacionadas à atividade de recuperação de créditos e defesa da probidade, aprovadas pelo Procurador-Geral Federal, a serem seguidas de modo uniforme por todos os órgãos de execução da PGF.

### **2.2.2.4. Coordenação-Geral de Pessoal**

A Coordenação-Geral de Pessoal – CGPES é órgão de coordenação e assessoramento da PGF, diretamente subordinada ao Procurador-Geral Federal, à qual compete a coordenação e administração da Carreira de Procurador Federal, envolvendo a coordenação e execução das atividades concernentes à remoção, promoção, lotação e exercício, cessão, licenças, afastamentos e estágio probatório dos procuradores federais, sem adentrar, no entanto, nas questões relativas à operacionalização de recursos humanos, cuja competência fica a cargo da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas - CGEP/AGU.

Compete à CGPES, também, a emissão de boletim mensal de frequência dos procuradores federais e servidores, no âmbito da sede da PGF e a instrução dos processos relativos à cessão de servidores para a AGU e que atuarão nos órgãos da PGF.

### **2.2.2.5. Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão**

A Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão – CGPG é órgão de coordenação e assessoramento da PGF, diretamente subordinada ao Procurador-Geral Federal, à qual compete coordenar as atividades de administração, gestão, orçamento e planejamento no âmbito da PGF.

Dentre as atribuições da CGPG se incluem a coordenação e gerenciamento das questões relativas à tecnologia da informação do âmbito da PGF; a análise e aprovação dos projetos de instalação, reinstalação e extinção das Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados e Procuradorias Seccionais Federais; a divulgação de relatórios periódicos de produtividade e indicadores de desempenho dos órgãos de execução da PGF; o gerenciamento dos dados dos principais sistemas informatizados em uso pelo PGF, bem como a divulgação das informações obtidas com o objetivo de orientar, coordenar e planejar as atividades das unidades, além de subsidiar as decisões dos órgãos de direção da PGF.

### **2.2.2.6. Coordenação-Geral de Projetos e Assuntos Estratégicos**

A Coordenação-Geral de Projetos e Assuntos Estratégicos – CGPAE é órgão de coordenação e assessoramento da PGF, diretamente subordinada ao Procurador-Geral Federal, à qual compete coordenar e supervisionar a implementação de programas, projetos e ações de natureza estratégia no âmbito da PGF, em especial, propor a criação e atualização de: a) indicadores de desempenho que subsidiem a avaliação do planejamento estratégico e b) matriz de riscos institucionais.

Também cabe à CGPAE a elaboração de estudos e a coordenação de projetos relativos à criação, extinção, estruturação e localização das unidades, bem como sobre a otimização de processos de trabalho e a racionalização de métodos, procedimentos e rotinas a serem implantados, buscando eficiência nos resultados e distribuição equitativa da força de trabalho entre as diversas unidades da PGF; a apresentação de proposta de fixação da lotação ideal de Procuradores Federais; o planejamento, orientação coordenação orientação e proposta ao Procurador-Geral Federal do conjunto de atribuições e o âmbito de atuação territorial dos órgãos de execução; a participação na organização do curso de formação de Procuradores Federais; a centralização das demandas de cursos de treinamento e aperfeiçoamento dos seus membros e dos servidores administrativos em exercício na PGF, para encaminhamento à Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU); a manifestação quanto a solicitação de colaboração entre os órgãos de execução da PGF; a análise sobre a viabilidade de criação de Equipes de Trabalho Remoto, bem como o acompanhamento e monitoramento de seu funcionamento no âmbito da PGF.

A CGPAE também é a responsável pelas listas institucionais de discussão virtual e pela criação, funcionamento e gestão dos fóruns temáticos de Procuradores-Chefes das Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais.

### **2.3. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS**

Como se pode extrair do gráfico acima, o órgão de consultoria e assessoramento jurídicos diretos da Presidência do INSS é a Sede Nacional, em Brasília/DF, da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, cujo Procurador-Chefe é nomeado pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil (artigo 1º do Decreto nº 4.734/2003). A desconcentração administrativa da PFE/INSS, por sua vez, foi realizada com a criação de Procuradorias Regionais e Procuradorias Seccionais. Atualmente, são cinco Procuradorias Regionais, sediadas em Porto Alegre/RS, São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Brasília/DF e Recife/PE.

O posicionamento das Procuradorias Seccionais acompanha a localização das Gerências Executivas do INSS, em especial, porque a cada Gerente Executivo deve estar ligado um integrante da Advocacia-Geral da União para assessorá-lo juridicamente. Ademais, ainda existem as Representações da PFE/INSS em regime de extinção, que são escritórios jurídicos, subordinadas a uma Procuradoria Seccional Federal e sem autonomia administrativa, normalmente situadas em cidades menores, onde há Agências da Previdência Social. Nos termos do artigo 2º da Portaria Conjunta PGF/INSS nº 69/2015, as Representações da PFE/INSS em

regime de extinção serão efetivamente extintas conforme cronograma a ser definido pelo Procurador-Geral Federal.

Passa-se, então, à estrutura interna das unidades seccionais, regionais e da Sede Nacional da PFE/INSS.

Existem três tipos de unidade seccional da PFE/INSS, de acordo com o tamanho do município e da Gerência Executiva onde estiverem localizadas: a unidade tipo "A", tipo "B" e tipo "C". A estrutura de uma Procuradoria Seccional junto ao INSS tipo "A" é a seguinte:



A Procuradoria Seccional junto ao INSS tipo "B" tem a estrutura acima com exceção do Setor Técnico Administrativo e da Seção de Acompanhamento dos Juizados Especiais Federais. Ao passo que a Procuradoria Seccional junto ao INSS tipo "C" tem a estrutura acima com exceção do Setor Técnico Administrativo, da Seção de Acompanhamento dos Juizados Especiais Federais e do Setor de Cálculos e Pagamentos Judiciais.

Por sua vez, a estrutura de uma Procuradoria Regional junto ao INSS é a seguinte:



Já a estrutura da Direção Central (Sede Nacional) da PFE/INSS é a seguinte:



Importante destacar que os cargos em comissão de natureza jurídica, no âmbito da PFE/INSS, serão ocupados por membros da Procuradoria-Geral Federal, da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria do Banco Central do Brasil, ouvido previamente o procurador chefe. Já as funções comissionadas e gratificadas de natureza jurídica serão ocupadas exclusivamente por procuradores federais.

Reitere-se que as Representações da PFE/INSS em regime de extinção não têm autonomia administrativa, estando subordinadas a uma Procuradoria Seccional Federal. Dessa forma, não há estrutura de cargos em comissão e de função comissionadas e gratificadas.

### 2.3.1. Atribuições da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS

À Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal, compete representar judicial e extrajudicialmente o INSS, zelar pela observância da Constituição, das leis e dos demais atos emanados pelos Poderes Públicos, sob a orientação normativa da Procuradoria-Geral Federal e da Advocacia-Geral da União, exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do INSS, aplicando-se, no que couber, o disposto no artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, orientar os órgãos do INSS e assisti-los nas ações de elaboração de acordos, convênios, ajustes ou instrumentos congêneres nacionais e atuar, em conjunto com os órgãos técnicos do Ministério, na elaboração de propostas de normas internas do INSS.

Nesse ponto, revela-se importante esclarecer que, nos termos do artigo 6º da Portaria PGF nº 530/2007, a competência da PFE/INSS para representar judicialmente o INSS é subsidiária. Em verdade, conforme prevê o artigo 1º da Portaria PGF nº 838/2015, a competência originária para a representação judicial das autarquias e fundações públicas federais é do Departamento de Contencioso da Procuradoria-Geral Federal, as Procuradorias Regionais Federais (PRFs), as Procuradorias Federais nos Estados (PFs), as Procuradorias Seccionais Federais (PSFs) e os Escritórios Avançados Previdenciários (EAs).

Outrossim, na atribuição de consultoria e assessoramento jurídicos, a lógica é inversa: a competência originária é da PFE/INSS (artigo 2º da Portaria PGF nº 838/2015), enquanto os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal citados no parágrafo anterior têm competência subsidiária (artigo 1º da Portaria PGF nº 694/2009).

Também é competência da PFE/INSS realizar revisão final da técnica legislativa e emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de normas internas do INSS, coordenar e supervisionar, técnica e administrativamente, as Procuradorias Regionais e as Procuradorias Seccionais, encaminhar à Procuradoria-Geral Federal ou à Advocacia-Geral da União, conforme o caso, pedido de apuração de falta funcional praticada no exercício de suas atribuições, por seus respectivos membros, propor ao Presidente do INSS a estruturação, reestruturação e localização das Procuradorias Regionais e Procuradorias Seccionais, ouvida previamente a Procuradoria-Geral Federal e expedir pareceres normativos a serem uniformemente seguidos no âmbito da Procuradoria Federal Especializada, observadas as competências da Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho e Previdência Social, da Procuradoria-Geral Federal e do Advogado-Geral da União.

### **2.3.2. Competência territorial da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS**

A Portaria PGF nº 850/2015 dispôs sobre a competência territorial das Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados e Procuradorias Seccionais Federais, e deu outras providências. O artigo 2º da referida portaria determinou que as Procuradorias Federais junto às autarquias e fundações públicas federais editassem, em até 120 (cento e vinte dias), ato que disciplinasse o âmbito territorial de atuação das suas unidades, relativamente às atribuições de consultoria e assessoramento jurídico.

Nessa linha, a Presidência do INSS editou a Portaria nº 1.165/2015, que fixou a competência territorial das unidades da PFE/INSS de forma idêntica à das unidades do INSS assessoradas. Eis os artigos 1º a 3º da referida portaria:

*Art. 1º Fica definida a competência territorial das Unidades Seccionais da Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – PFE-INSS, em idêntica forma à competência territorial fixada para a Gerência-Executiva do INSS à qual estiver vinculada.*

*Art. 2º Estabelecer as seguintes vinculações entre as Superintendências-Regionais e as Procuradorias-Regionais:*

*I - Superintendência-Regional Sudeste I: Procuradoria-Regional junto ao INSS em São Paulo/SP;*

*II - Superintendência-Regional Sudeste II: Procuradoria-Regional junto ao INSS no Rio de Janeiro/RJ;*

*III - Superintendência-Regional Sul: Procuradoria-Regional junto ao INSS em Porto Alegre/RS;*

*IV - Superintendência-Regional Nordeste: Procuradoria-Regional junto ao INSS em Recife/PE; e*

*V - Superintendência-Regional Norte/Centro-Oeste: Procuradoria-Regional junto ao INSS em Brasília/DF.*

*Art. 3º Fixar a competência territorial das Unidades Regionais da PFE-INSS, em idêntica forma à competência territorial fixada para a Superintendência-Regional do INSS à qual estiver vinculada.*

Assim, a Portaria INSS nº 1.165/2015 reclama aplicação da Portaria MPS nº 547/2011, que fixa, em relação às unidades e órgãos descentralizados do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS a denominação, a localização, o nível do respectivo cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, e a circunscrição das Superintendências-Regionais.

Combinando as duas normas internas, a competência territorial das Procuradorias Regionais junto ao INSS abrange as Procuradorias Seccionais junto ao INSS nos Estados, da seguinte forma:

- Procuradoria Regional em São Paulo/SP: São Paulo;
- Procuradoria Regional no Rio de Janeiro/RJ: Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais;
- Procuradoria Regional em Recife/PE: Pernambuco, Piauí, Maranhã, Alagoas, Bahia, Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe;
- Procuradoria Regional em Porto Alegre/RS: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná;
- Procuradoria Regional em Brasília/DF: Distrito Federal, Acre, Amazonas, Amapá, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Outrossim, tendo em vista que as Procuradorias Seccionais junto ao INSS são vinculadas a uma Gerência Executiva, a competência territorial delas - Procuradorias Seccionais junto ao INSS - abrange a Gerência Executiva e as APSs a ela vinculadas.

Pertinente esclarecer que, em regra, a consultoria é prestada à Gerência Executiva, nos termos do artigo 14 da Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010. Por essa razão, salvo exceções previstas em ato próprio, as APSs não formulam consultas a Procuradorias Seccionais; a APS deve apresentar a dúvida à Gerência Executiva e, se esta entender necessário, formulará a consulta ao órgão jurídico local. Por outro lado, não há óbice à prestação de assessoramento às APSs.

### 2.3.3. Legislação aplicável

Em relação à estrutura, à gestão e à consultoria da PFE/INSS, recomenda-se a ciência dos seguintes atos normativos:

- Lei Complementar nº 70/93: Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências.
- Lei nº 10.480/2002: Dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Advocacia-Geral da União, a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade de Apoio Técnico-Administrativo na AGU – GDAA, cria a Procuradoria-Geral Federal, e dá outras providências.
- Decreto nº 7.556/2011: Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Gratificadas e das Funções Comissionadas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e remaneja cargos em comissão, funções comissionadas e gratificadas.
- Portaria MPS nº 296/2009: Aprova o Regimento Interno do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.
- Portaria MPS nº 547/2011: Fixa, em relação às unidades e órgãos descentralizados do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS a denominação, a localização, o nível do respectivo cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, e a circunscrição das Superintendências-Regionais.
- Portaria PGF nº 530/2007: Regulamenta a representação judicial das autarquias e fundações públicas federais pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal.
- Portaria PGF nº 694/2009: Disciplina o exercício da representação judicial, extrajudicial, consultoria e assessoramento jurídicos das autarquias e fundações públicas federais, quando do afastamento legal ou nos casos de conflito de interesses do único ou de todos os Procuradores Federais em exercício em órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal e dá outras providências.
- Portaria PGF nº 838/2015: Consolida os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal



responsáveis pela representação judicial e extrajudicial, bem como pela consultoria e assessoramento jurídicos das autarquias e fundações públicas federais e dá outras providências.

- Portaria PGF nº 850/2015: Dispõe sobre a competência territorial das Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados e Procuradorias Seccionais Federais, e dá outras providências.
- Portaria INSS nº 1.165/2015: Fixa a competência territorial das Unidades Regionais e Seccionais da Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social.
- Portaria AGU nº 1.399/2009: Dispõe sobre as manifestações jurídicas dos órgãos de direção superior e de execução da Advocacia-Geral da União e de seus órgãos vinculados.
- Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010: Disciplina o exercício das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal.

### 3. NOÇÕES GERAIS SOBRE A MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

#### 3.1. INTRODUÇÃO

A evolução administrativa e jurídica, seja do INSS, seja da AGU – em particular da PGF – não mais é novidade, eis que ambas, em suas respectivas competências, podem ser tidas como referência de atuação profissional.

À Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – PFE/INSS – compete a consultoria, o assessoramento jurídico e a orientação técnica em tese da representação judicial da Autarquia Previdenciária, definindo as teses jurídicas a serem observadas quando o contencioso judicial envolver matéria específica de atividade fim da entidade, nos termos da Portaria da Procuradoria-Geral Federal - PGF nº 953, de 23 de setembro de 2009 (Disponível em Rede AGU, Sistemas, AGUAtos).

Inicialmente, cabe conhecer as rotinas dos processos administrativos previdenciários:

### **3.1.1. Processo Administrativo Previdenciário**

Promover o reconhecimento automático de direitos é um dos objetivos estratégicos do INSS previsto em sucessivos planos de ação. A diretriz que o precede é manter um cadastro fidedigno da vida laboral e profissiográfica do cidadão com vistas a facilitar a obtenção de prestações previdenciárias.

O instrumental para a manutenção do cadastro e processamento dos requerimentos de benefício está disposto em fontes formais específicas, especialmente a Instrução Normativa nº 77/2015/PRES/INSS, que dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Além dos benefícios previstos no Regime Geral de Previdência Social, materializados na Lei nº 8.213, de 24/07/1991, *há alguns benefícios previstos em legislação especial.*

Os benefícios e serviços da Previdência Social encontram regramento na referida Instrução Normativa, enquanto que o benefício assistencial de prestação continuada (BPC/LOAS) está previsto em ato normativo específico, qual seja, a Portaria Conjunta MDS/INSS - 01, de 03/01/2017.

### **3.2. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL**

O artigo 6º, da Constituição Federal, reza que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Por sua vez, a seguridade social está regulamentada nos artigos 194 a 204 da Carta Magna.

E, com exceção das questões afetas à saúde, são objetos de trabalho a Previdência Social e a Assistência Social, visto que compete ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a operacionalização dos benefícios assistenciais.

Nessa esteira, os instrumentos normativos que regulamentam a atuação são:

- Constituição Federal (artigos 194, 195, 201 a 204) – disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)
- Lei nº 8.212/91 (Lei do Custeio) – disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm);
- Lei nº 8.213/91 (Lei dos Benefícios) – disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm);

- Decreto nº 3.048/99 (Regulamenta as leis nº 8.212/91 e 8.213/91) – disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm);
- Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS) – disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm); Decreto nº 6.214/2007 (LOAS);
- Portaria Conjunta MDSA/INSS 01, de 03/01/2017 (LOAS);
- Lei nº 9.784/99 (Regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal) – disponível em Portaria MPS nº 548/2011;
- Instrução Normativa nº 77/2015/PRES/INSS;
- Portaria Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) nº 116/2017 (aprova o regimento interno do Conselho de Recursos do Seguro Social e disciplina a fase recursal do processo administrativo previdenciário, disponível em: <http://www-inss.prevnet/>);
- Orientação Interna INSS/DIRBEN (Diretoria de Benefícios) nº 170/2007 alterada pela Orientação Interna INSS/DIRBEN nº 196/2008 (Manual de Procedimentos de Benefícios, disponíveis em <http://www-inss.prevnet/>);
- Manual de Atendimento de Demandas Judiciais, Procedimentos e Gestão, aprovado pela Resolução nº 496/PRES/INSS, de 22/09/2015.

## 4. ADMINISTRAÇÃO INTERNA DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSS

### 4.1. ATOS NORMATIVOS APLICÁVEIS

Conforme explicitado no item sobre a estrutura organizacional, as unidades da PFE/INSS têm uma subdivisão interna. A Procuradoria Seccional junto ao INSS tipo “A” é composta pelo próprio Procurador Seccional e por chefes de setor e seção (ver gráfico). O Procurador Seccional junto ao INSS, dentro da estrutura geral da Administração Pública Federal, ocupa um cargo em comissão de Direção e Assessoramento Superior (DAS) nível 1, enquanto que os demais chefes de setor e seção ocupam funções gratificadas.

Dessa forma, inclui-se na administração interna da Procuradoria o procedimento para nomeação desse cargo em comissão e para designação das funções gratificadas, que está regulamentado no Memorando-Circular nº 01004/2014/CGAPRO/PFEINSS/PGF/AGU.

Em relação ao controle de frequência de servidores e estagiários em exercício na PFE/INSS, o chefe de cada unidade deve observar os termos da Instrução Normativa INSS/PRES nº 76/2014. Este ato dispõe sobre os procedimentos complementares relativos à jornada de trabalho e ao controle de assiduidade e pontualidade dos servidores e estagiários integrantes do Quadro de Pessoal do INSS, e dá outras providências.

Além disso, a formulação de demandas gerenciais (ar-condicionado, limpeza, problemas de acesso à internet ou rede Dataprev, falta de veículo oficial, necessidades de reforma, problemas de mobiliário, fornecimento de água ou suprimentos de informática, falta de servidores ou estagiários) pelas unidades seccionais às regionais e destas para a Sede Nacional deve obedecer ao previsto no Memorando-Circular Eletrônico nº 37/2012/CGAPRO/PFE-INSS/PGF/AGU.

Ademais, uma das ferramentas indispensáveis para a atuação na consultoria da PFE/INSS é o acesso ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Para tanto, deverão ser observadas as regras do Memorando-Circular Conjunto nº 00001/2016/CGAPRO/PFE-INSS/CGPG/PGF/AGU.

Importante destacar também que o procurador federal em exercício na PFE/INSS tem a possibilidade de solicitar o acesso remoto aos sistemas da Previdência Social, ou seja, acesso aos sistemas de fora da intranet da Previdência Social. Esse acesso é realizado pelo Virtual Private Network (VPN) e deve ser solicitado nos termos do Memorando-Circular nº 03/2014/CGAPRO/PFE-INSS/PGF/AGU.

No que tange à solicitação de diárias e passagens para o exercício das atividades institucionais, mostra-se necessário formular pedido descentralização de recursos orçamentários à Procuradoria Regional junto ao INSS. Esse pedido deve obedecer aos requisitos estabelecidos pelo Memorando-Circular nº 04/2009/PFE-INSS/CGAPRO e Memorando-Circular Conjunto n. 03/2016/CGAPRO/PFE-INSS/CGPG/PGF/AGU.

Outrossim, recomenda-se, ainda, a leitura do Guia Rápido de Referência da PFE/INSS, disponibilizado na sua intranet ([www-pfeinss/](http://www-pfeinss/)). O Guia foi elaborado na forma de perguntas e respostas que podem esclarecer e viabilizar a solução de dúvidas corriqueiras. O material é dividido entre questões comuns a todos os Procuradores e questões específicas atinentes aos chefes de unidades.

Por fim, pertinente esclarecer que toda Procuradoria Seccional junto ao INSS está vinculada a uma Procuradoria Regional junto ao INSS, conforme já exposto neste manual. No caso de dúvidas residuais, portanto, a unidade seccional deverá contatar a unidade regional.

#### **4.2. O RELACIONAMENTO ENTRE A PROCURADORIA E O INSS NA ÁREA CONSULTIVA**

Exposta a estrutura organizacional da PFE/INSS, passa-se a sua atuação institucional. Como alhures referido, à Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais e as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos.

A consultoria e o assessoramento jurídicos constituem a competência originária das Procuradorias Federais Especializadas, sendo reguladas, no caso da PFE/INSS, pela Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010 e, de maneira geral, pela Portaria AGU nº 1.399/2009.

As consultas formuladas pelas unidades do INSS aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal responsáveis pela consultoria e assessoramento jurídico da autarquia deverão ser autuadas e identificadas pelo número do Sistema Informatizado de Protocolo da Previdência Social (SIPPS), com o assunto, o nome do interessado e do órgão consulente, devendo o processo ter as suas folhas numeradas e rubricadas antes de sua remessa ao órgão jurídico e conter: a) fundamentação técnica e conclusiva do órgão ou autoridade consulente; b) informação sobre os atos e diplomas legais aplicáveis ao caso; c) explicitação da dúvida jurídica; d) menção às opiniões contrárias que evidenciam a dúvida jurídica suscitada, quando for o caso; e e) eventuais documentos que facilitem a compreensão e o exame da matéria.

Em casos especiais, o requisito autuação poderá ser mitigado, admitindo-se as consultas por correio eletrônico na hipótese de relevância e urgência, a ser atestada pelo procurador chefe do órgão jurídico consultado. Salvo nesse caso, os processos com instrução parcial ou insuficiente serão devolvidos pelo procurador oficiante ao órgão ou autoridade consulente, com a concordância da chefia imediata.

As manifestações jurídicas dos órgãos de consultoria e assessoramento da Advocacia-Geral da União, que possuirão numeração sequencial única por unidade, reiniciada a cada ano, dividem-se em parecer, nota, informação, cota e despacho.

O parecer deverá ser elaborado como resultado de estudos e análises jurídicas de natureza complexa que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento. A manifestação jurídica será elaborada sob a forma de nota, dispensado o relatório, quando se tratar de hipótese anteriormente examinada e nos casos de menor complexidade jurídica, admitindo pronunciamento simplificado.

A informação, por sua vez, será produzida quando se tratar da prestação de subsídios solicitados para a defesa judicial da entidade ou de autoridades públicas. Quando se tratar de resposta à diligência ou à requisição, que não exija fundamentação jurídica expressa, ou de complementação da instrução de processo, será cabível a adoção da cota, impressa ou lançada à mão, no próprio expediente, assinada pelo autor.

Importante destacar que o parecer, a nota e a informação serão submetidos ao superior hierárquico do subscritor dentro da unidade para apreciação, que se

formalizará mediante despacho e, somente após aprovados assumirão o caráter de manifestação jurídica da Advocacia-Geral da União. O despacho será lançado sequencialmente à manifestação jurídica, ou, caso necessário, em documento à parte, podendo apresentar o seguinte conteúdo: a) aprovação, quando a manifestação jurídica for aprovada na sua totalidade, podendo acrescentar informações pertinente ao conteúdo relevante da manifestação; b) aprovação parcial, quando o responsável pelo despacho discordar de parte da manifestação jurídica, caso em que deverá indicá-la expressamente e resolver a questão jurídica objeto da divergência; c) rejeição, quando a manifestação jurídica não for aprovada.

O despacho poderá conter, ainda, informações complementares ao parecer, à nota, à informação ou à cota, inclusive com as instruções sobre o encaminhamento do assunto, bem como a revisão ou a menção a manifestações anteriores.

## 5. ATUAÇÃO NA CONSULTORIA

A atuação em matéria de benefícios por parte da procuradoria não é restrita ao contencioso judicial, havendo intensa demanda na área de consultoria, cabendo à Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01, de 22/03/2010 (Disponível na Rede AGU, Sistemas, AGUAtos) disciplinar os procedimentos a serem adotados pelas unidades administrativas do INSS e pelos órgãos de execução da PGF, quando necessária a emissão de manifestação jurídica pelos órgãos jurídicos.

O referido ato normativo foi editado tendo como referência a Portaria AGU nº 1.399/2009 (Disponível na RedeAGU, Sistemas, AGUAtos) que trata das espécies das manifestações jurídicas emitidas pelas unidades da Advocacia-Geral da União.

A Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010 atribui a atividade de consultoria e assessoramento jurídico do INSS à Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados, Procuradorias Seccionais Federais e Escritórios de Representação, cabendo à PFE/INSS, com exclusividade, a atividade de consultoria perante a Administração Central do INSS em Brasília.

A Coordenação-Geral de Matéria de Benefícios é o órgão da PFE/INSS responsável pela coordenação e orientação técnica dos órgãos de execução da PGF, cujas manifestações representam o entendimento na matéria de benefícios, inclusive para fins de acordo judicial.

Por sua vez, a Coordenação-Geral de Matéria Administrativa é responsável por coordenar, orientar e uniformizar as atividades relativas às matérias de pessoal, patrimônio imobiliário, licitações e contratos.

A consultoria e o assessoramento jurídicos, outrossim, permanecerão como funções típicas das Procuradorias Federais Especializadas, sendo reguladas, no caso da PFE/INSS, pela Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010 e, de maneira geral, pela Portaria AGU nº 1.399/2009.

Por derradeiro, tem fundamental importância destacar que compete aos procuradores federais a realização da consultoria e do assessoramento das entidades e autoridades públicas. Esses conceitos não se confundem. A consultoria consiste na elaboração da manifestação jurídica, ao passo que o assessoramento, muitas vezes prestado previamente à consultoria, consiste na orientação e na instrução das autoridades públicas de outras formas, como em reuniões e audiências.

No contencioso, no caso de dúvida, orienta-se a uma atuação pró-autarquia. Na consultoria é diferente, pois cabe ao Procurador Federal o controle da legalidade dos atos administrativos. Assim, sempre que algum ato administrativo for considerado ilegal, o consultor deverá fazer constar expressamente na sua manifestação qual é o dispositivo legal violado, mas, sendo possível, deverá também indicar alternativas jurídicas para que a autoridade pública alcance o seu objetivo (política pública pretendida). Consultoria eficiente é aquela que evita o risco, antecipando consequências jurídicas, ou, quando não o evita, alerta a autoridade pública da sua existência, para que a decisão discricionária possa ser tomada com ciência dos seus desdobramentos.

A AGU possui um Manual de Boas Práticas Consultivas, material que auxilia sobremaneira o trabalho dos procuradores atuantes na área da Consultoria Jurídica.

Neste sentido, a Boa Prática Consultiva (BPC) nº 01, preceitua:

*À luz da Portaria AGU 1.399, de 05/10/2009, parcialmente modificada pela Portaria AGU 316, de 12/03/2010, os Órgãos Consultivos devem expressar suas manifestações jurídicas opinativas sob a forma de "Parecer" e destinar a "Nota" para hipóteses caracterizadas pela análise de questão jurídica repetida ou de resolução simplificada.*

Prosseguindo em trechos esclarecedores do referido material:

*O art. 3º da Portaria AGU nº 1.399 estabelece que o Parecer deve ser usado:*

*a) Para casos de estudos e análises jurídicos de natureza complexa ou*

*b) Para responder consultas que exijam demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento.*

Veja que a hipótese da alínea "b" representa a maior parte das manifestações produzidas, especialmente nos processos que versam sobre contratações públicas.

Enfim, devemos fazer peças que demonstrem raciocínio jurídico. É o princípio da motivação aplicável à Advocacia Pública.

Contudo, há casos em que a dedução da norma aplicável ou sua melhor interpretação não exige expor uma construção completa a seu respeito; muitas vezes, é possível tomar como premissa ou remeter a conclusões anteriormente alcançadas pelos Órgãos de Consultoria.

Para esses casos, é adequado o emprego da Nota, que, segundo o art. 4º da Portaria AGU nº 1.399, destina-se às seguintes situações:

- “hipóteses anteriormente examinadas”;
- “casos de menor complexidade jurídica”.

No primeiro caso, a Nota será utilizada para hipótese anteriormente examinada nos mesmos autos ou em outros, seja pelo próprio Órgão de Consultoria, seja por Órgão Superior.

No segundo caso (“menor complexidade jurídica”), tem-se a adequação simples e direta da norma ao caso concreto.

Ademais, a dispensa de relatório mencionada no § 1º do art. 4º da Portaria AGU nº 1.399/2009 só se aplica nas situações em que a própria fundamentação jurídica atribuída esclarece adequadamente o contexto da manifestação produzida.

A Cota, por sua vez, é utilizada para casos de instrução dos autos em que nem mesmo a mínima fundamentação jurídica é necessária.

O Despacho a que se refere o art. 7º da Portaria AGU nº 1.399/2009, a seu turno, destina-se exclusivamente à aprovação ou reprovação de peças jurídicas.

Com a plena utilização do Sistema SAPIENS, é conferida numeração a todas as manifestações elaboradas em seu editor de textos.

## **5.1. ATOS NORMATIVOS**

Instrução Normativa Conjunta PGF/INSS nº 01/2010 (Disponível em RedeAGU, Sistemas, AGUAtos);

Portaria AGU nº 1.399/2009 (Disponível em [http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/217571](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/217571));

Resolução nº 70/INSS/PRES, de 06 de outubro de 2009 (Disponível em [www-intraprev](http://www.intraprev.gov.br)).

## **5.2. FLUXOS DE PROCESSOS**

As consultas formuladas pelas unidades do INSS aos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal responsáveis pela consultoria e assessoramento jurídico da autarquia deverão ser autuadas e identificadas pelo número do Sistema Informatizado de Protocolo da Previdência Social (SIPPS), com o assunto, o nome do interessado e do órgão consulente, devendo o processo ter as suas folhas numeradas e rubricadas antes de sua remessa ao órgão jurídico e conter:

- fundamentação técnica e conclusiva do órgão ou autoridade consulente;
- informação sobre os atos e diplomas legais aplicáveis ao caso;



- explicitação da dúvida jurídica;
- menção às opiniões contrárias que evidenciam a dúvida jurídica suscitada, quando for o caso e
- eventuais documentos que facilitem a compreensão e o exame da matéria.

Em seguida, por ocasião do recebimento dos autos do processo administrativo na unidade da PFE/INSS, deverá ser promovida a sua digitalização para inclusão no sistema SAPIENS, que gerará um processo eletrônico com numeração própria.

Em que pese as manifestações jurídicas da PFE/INSS serem elaboradas diretamente no sistema SAPIENS, faz-se necessária a tramitação concomitante do processo físico (que além da numeração SIPPS, conterá também o número atribuído ao processo eletrônico pelo SAPIENS), que deverá conter as peças anexadas no processo eletrônico, em razão da área técnica do INSS não possuir acesso ao sistema SAPIENS.

As unidades da PFE/INSS possuem atribuição para responderem as consultas jurídicas formuladas pelas unidades do INSS situadas na área abrangida por sua competência territorial, conforme a Portaria 1.165/PRES/INSS, de 18 de dezembro de 2015.

As consultas que tenham por objeto matéria de repercussão regional ou nacional, bem como propostas de alterações de atos normativos do INSS, deverão ser encaminhadas à respectiva Procuradoria Regional da PFE/INSS, acompanhadas de manifestação conclusiva da unidade de origem.

As consultas relativas à matéria de repercussão nacional e as propostas de alteração de atos normativos serão encaminhadas pela Procuradoria Regional da PFE/INSS à Coordenação-Geral de Matéria de Benefícios da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS.

## 6. ATUAÇÃO NO CONTENCIOSO

A Procuradoria-Geral Federal possui em sua estrutura unidades de atuação contenciosa e unidades de consultoria e assessoramento jurídico.

Assim é que, implementada a descentralização da atuação contenciosa, a defesa judicial do INSS atualmente é realizada pelos procuradores federais em exercício nas Procuradorias Regionais Federais, nas Procuradorias Federais nos Estados e nas Procuradorias Seccionais Federais, nas instâncias ordinárias da Justiça Comum Federal e Estadual e também nos Juizados Especiais Federais, conforme dispõe o art. 3º e ss da Portaria PGF 172, de 21 de março de 2016.

Por sua vez, os procuradores federais em exercício no Departamento de Contencioso da PGF cuidam da representação judicial do INSS no âmbito do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores (em especial o Superior

Tribunal de Justiça e o Tribunal Superior do Trabalho) e da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, conforme estabelece o art. 2º, I, da Portaria PGF 865, de 1º de novembro de 2012.

Por fim, as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito das autarquias e fundações públicas federais estão a cargo das Procuradorias Federais que atuam junto a essas entidades, competindo à Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS desempenhar tal função perante a autarquia previdenciária.

Todavia, as atribuições da PFE/INSS não se resumem à consultoria e assessoramento jurídicos vocacionados ao atendimento das demandas da Administração. É que compete à PFE/INSS, também, atuar em parceria com as unidades de contencioso da PGF, no que tange à orientação técnica e à definição das teses jurídicas a serem observadas na representação judicial e extrajudicial do INSS, sempre que se tratar de matéria específica de atividade fim da entidade, ressalvada a hipótese de orientação ou entendimento jurídico diverso firmado pelo Procurador-Geral Federal ou pelo Advogado-Geral da União (art. 30, incisos V e VI, da Portaria PGF 172, de 21 de março de 2016).

Por sua vez, deverá ser expedida orientação técnica conjunta entre Departamento de Contencioso da PGF e a Procuradoria Federal Especializada junto à entidade, quando não for possível dissociar o direito material (matéria de atividade fim do INSS) de questão processual (art. 2º, parágrafo único, da Portaria PGF 953, de 23 de setembro de 2009).

Ainda de acordo com o art. 30 da Portaria PGF 172, de 21 de março de 2016, também compete à PFE/INSS:

Art. 30 (...)

VII - disponibilizar os elementos de fato, de direito e outros necessários à representação judicial e extrajudicial da entidade, incluindo a designação de prepostos e assistentes técnicos, quando for o caso;

VIII - definir acerca do ajuizamento de ações referentes à atividade fim da entidade;

IX - manifestar-se previamente acerca do ajuizamento de ações civis públicas e de ações de improbidade administrativa, ou de intervenção da entidade nas mesmas, ou em ações populares, observadas as diretrizes fixadas pela direção da autarquia ou fundação;

X - manifestar-se, quando instado por Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados e Procuradorias Seccionais Federais, sobre o pedido de representação de autoridades ou titulares de cargo efetivo da respectiva autarquia ou fundação pública federal, conforme art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995;

Todas essas atribuições relacionadas à colaboração e à orientação da atuação contenciosa dos órgãos de execução da PGF que representam o INSS judicial e extrajudicialmente foram distribuídas entre três setores da PFE/INSS, conforme disciplinado no Regimento Interno do Instituto Nacional do Seguro Social (Anexo da Portaria MPS 296, de 9 de novembro de 2009). São eles: a Divisão de Ações Prioritárias - DAP, a Divisão de Contencioso - DIVCONT e a Coordenação de

Gerenciamento dos Juizados Especiais Federais - CGJEF, essas duas vinculadas à Coordenação-Geral de Matéria de Benefícios - CGMBEN.

As questões atinentes à Divisão de Ações Prioritárias serão tratadas em tópico próprio, relativo às suas atribuições.

Aqui cabe pontuar, tão somente, que a distribuição interna de atribuições no âmbito da PFE/INSS tem por diretriz a sistemática de relacionar o acompanhamento e a supervisão das ações judiciais em tramitação ou em vias de ser proposta (casos concretos) a cargo da Divisão de Ações Prioritárias, enquanto que a Coordenação-Geral de Matéria de Benefícios - CGMBEN se ocupa das orientações em tese, que subsidiarão e orientarão a atuação contenciosa em inúmeros processos judiciais.

Assim é que compete à Coordenação-Geral de Matéria de Benefícios emitir pareceres e notas técnicas em matéria jurídica relacionada ao contencioso administrativo e judicial de benefícios, a fim de fixar a orientação jurídica aos órgãos do INSS, observada sua área de atuação, bem como definir diretrizes para supervisão das atividades de contencioso judicial, exercidas pelas Procuradorias-Regionais, Procuradorias-Seccionais e demais órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal que atuam em matéria de benefícios, dentre outras atribuições.

Verifica-se, portanto, que o Departamento de Contencioso da PGF e a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS possuem atribuição para, em conjunto ou isoladamente, orientar a atuação contenciosa dos órgãos de execução da PGF, cabendo à Coordenação-Geral de Matéria de Benefícios da PFE/INSS, a orientação técnica quando se tratar de matéria de atividade fim do INSS, é dizer, a temática relacionada ao direito previdenciário.

## **6.1 – DEFESAS MÍNIMAS**

O INSS é a Autarquia com maior volume de ações judiciais patrocinadas pela Procuradoria-Geral Federal. Nesse contexto, os procuradores federais que realizam a defesa do INSS em juízo contam com uma importante ferramenta de trabalho: as “defesas mínimas”.

Conforme a Portaria PGF 931, de 10 de novembro de 2011, as teses de defesas mínimas foram idealizadas em razão da necessidade de subsidiar os órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal - PGF em sua atuação judicial, de uniformizar e qualificar a defesa das autarquias e fundações públicas federais, e de racionalizar e agilizar o acesso à informação pelos órgãos da Procuradoria-Geral Federal.

Nos termos do art. 3º da Portaria PGF 931/2011, as teses de defesa mínima serão elaboradas em situações de possíveis litígios judiciais com dimensões consideráveis ou que apresentem significativo potencial multiplicador.

As teses de defesa mínima relativas à matéria previdenciária estão disponibilizadas no Banco de Defesas Mínimas da PGF na intranet (Rede AGU), pelo caminho: Institucional => PGF => Contencioso => Banco de Defesas Mínimas => PFE-INSS).

## **6.1. AÇÕES RELEVANTES E PRIORITÁRIAS**

Preliminarmente, cumpre destacar que, a definição de ações judiciais consideradas relevantes, bem como o seu acompanhamento encontra-se disciplinado na Portaria AGU nº 87, de 17/02/2003 e na Portaria PGF 470, de 11 de junho de 2012.

Por sua vez, a Divisão de Ações Prioritárias da PFE/INSS é a unidade responsável por acompanhar as ações civis públicas e as ações judiciais relevantes, com atribuição para fornecer subsídios às demandas das unidades responsáveis pela atuação contenciosa.

Outrossim, os procedimentos a serem adotados quanto às ações civis públicas encontram-se exposto na Portaria PFE/INSS nº 245, de 13 de setembro de 2011, que, dentre outros preceitos, determina a imediata comunicação à Divisão de Ações Prioritárias (DAP) da existência de novas ações civis públicas/ações relevantes, e, de todas as decisões proferidas no decorrer dos processos, para que possa ser discutida, em conjunto com os órgãos de execução da PGF, a estratégia de defesa do INSS.

Ressalta-se ainda que, além da imediata comunicação à DAP da existência e acompanhamento das ações civis públicas/ações relevantes, as unidades responsáveis pela atuação contenciosa devem comunicar igualmente a Procuradoria Regional junto ao INSS, de acordo com a competência territorial.

## **6.2. PEDIDOS DE SUBSÍDIOS**

A Portaria AGU 1.547, de 29 de outubro de 2008, dispõe sobre a requisição de elementos de fato e de direito necessários à atuação dos membros da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal na defesa dos direitos e interesses da União, suas autarquias e fundações e dá outras providências.

Conforme realçado pelo art. 4º da Portaria 1.547/2008, os órgãos de representação judicial da PGF poderão requisitar, com fundamento no art. 4º da Lei nº 9.028, de 1995, ou no art. 37, § 3º, da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, preferencialmente por meio eletrônico, os elementos de fato necessários para subsidiar a defesa da União, das autarquias e fundações públicas federais. No que tange às ações previdenciárias, a Procuradoria-Geral Federal e o Instituto Nacional do Seguro Social cuidaram de regulamentar o procedimento para o fornecimento dos subsídios necessários à defesa judicial da Autarquia previdenciária.

Assim é que a Portaria Conjunta PGF/INSS nº 83, de 6 de junho de 2012 estabelece que o fornecimento dos subsídios para a defesa judicial do INSS se dê pela Agência da Previdência Social de Atendimento de Demandas Judiciais - APSADJ, mesma estrutura responsável pelo cumprimento das ordens judiciais direcionadas ao INSS.

As APSADJs atuam, exclusivamente, no atendimento de solicitações relativas às demandas judiciais. Elas são vinculadas às Gerências-Executivas do INSS e não realizam atendimento ao público.

As informações referentes às Agências da Previdência Social podem ser obtidas em: <http://www010.dataprev.gov.br/enderecoAPS/mps1.asp>.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

COORDENAÇÃO-GERAL DE PROJETOS E ASSUNTOS  
ESTRATÉGICOS

PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO  
AO INSS