



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO MARANHÃO  
SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE IMPERATRIZ  
2ª VARA FEDERAL

PROCESSO : 819.67.2013.4.01.3701  
CLASSE : 7100 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
REQUERENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
REQUERIDO : INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL - INSS

**DECISÃO**

**I**

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**, com pedido de tutela antecipada, movida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em desfavor do **INSS**, a fim de que os beneficiários da previdência social que residem na área abrangida pela Subseção da Justiça Federal de Imperatriz-MA tenham o direito subjetivo assegurado para que as perícias médicas sejam realizadas no prazo máximo de 15 dias a partir do agendamento administrativo.

Caso evidencie tal impossibilidade, requer o autor que seja concedido, provisoriamente, o benefício com base em atestado médico particular até a realização da perícia junto ao INSS, desde que presentes os demais requisitos legais. Pugna pela ampla divulgação da decisão judicial nos meios de comunicação, bem como pela multa em caso de descumprimento da medida pela Autarquia Previdenciária.

Relata a inicial, com base em prévio procedimento administrativo – Inquérito Civil Público nº 1.19.001.000196/2009-41, que a Gerência Executiva do INSS em Imperatriz-MA apresenta um Tempo Médio de Espera para a Perícia Médica (sigla: TMEA-PM) muito acima da média nacional. Exemplifica o autor que, em janeiro de 2013, o TMAE-PM da Gerência Executiva do INSS em Imperatriz-MA foi, aproximadamente, de 94 dias. Afirma que as Agências de Imperatriz e a de Santa Inês (integrantes da Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA) possuem os TMEA-PM mais elevados, 149 dias e 146 dias, respectivamente, no período subjacente.



A causa de pedir tem lastro em diversas matizes constitucionais: a) na dignidade da pessoa humana; b) na duração razoável do processo administrativo; c) no direito fundamental à seguridade social; d) na natureza alimentar do benefício; e) no princípio da eficiência a nortear as condutas da Administração Pública; f) na não compatibilidade da reserva do possível com o mínimo existencial.

Por fim, assevera que, diante da inércia da parte ré quanto à excessiva mora para a realização das perícias médicas junto à Gerência Executiva do INSS em Imperatriz-MA, vem buscar amparo no Poder Judiciário com o objetivo de resguardar o direito subjetivo dos beneficiados da Seguridade Social.

Nas fls. 150/154, o juízo concedeu a tutela antecipada. A decisão limitou os seus efeitos à jurisdição da Subseção da Justiça Federal de Imperatriz-MA.

O INSS interpôs embargos de declaração contra a decisão das fls. 150/154.

Antes da efetividade da decisão das fls. 150/154, em audiência de conciliação, as partes acordaram em sobrestar a lide por 06 meses. Nas tratativas, o INSS se comprometeu a reduzir, gradativamente, os índices do TMAE-PM da Gerência Executiva do INSS em Imperatriz-MA, até atingir o prazo da média nacional, no final do período de sobrestamento.

Não ocorreu a apreciação do recurso das fls. 162/166, diante do sobrestamento do feito, fl. 172. O juízo solicitou informação sobre a efetividade das ações as quais o INSS havia se comprometido com o intuito de minimizar os índices do TMAE-PM. A parte ré se quedou inerte em atender a determinação do juízo.

O MPF informa, às fls. 186/187, que o INSS não está cumprindo a transação celebrada em sede de audiência de conciliação, afirma que o TMAE-PM da Agência Executiva de Imperatriz-MA continua com índices alarmantes, e que a ré não apresentou nenhum ponto de controle quanto ao TMAE-PM.



Em nova audiência de conciliação, agora realizada por esta Magistrada, o INSS afirmou que não cumpriu com nenhuma das medidas que havia se comprometido para minimizar o TMEA-PM da Agencia Executiva do INSS de Imperatriz- MA.

Alegou a ré, em suma: a) carência de pessoal; c) que a região tem poucos peritos quando comparada a outras Agencias Executivas do INSS com idêntico número de segurados; d) já chamou todos os candidatos aprovados no último certame que optaram por esta região; e) não há previsão para a realização de novo certame em curto prazo; f) que, apesar da carreira dos Peritos Médicos ser de âmbito nacional, as remoções de ofício para a Agencia Executiva do INSS de Imperatriz- MA iriam gerar despesas para os cofres públicos; h) os mutirões de perícias também acarretariam gastos não previsto no orçamento.

Lado outro, o MPF afirmou que a parte ré está apenas a protelar o seguimento regular do processo, e de que não há nenhum propósito cristalino do INSS em melhorar o TMEA-PM. Ao final, requereu que o juízo, com base no poder geral de cautela, se entender pertinente, obrigue o INSS a credenciar médicos para que estes façam às vezes dos peritos. Na oportunidade, foram acostadas aos autos decisões judiciais do Egrégio TRF4, em casos análogos ao da querela, a exemplo do Agravo de Instrumento nº 5006631-03.2012.404.0000/SC (Ação Civil Pública nº 5004227-10.2010.404.7200/SC, respectivamente).

No término da audiência, às fls. 208/210, foi solicitado pelo Juízo que o INSS apresentasse informações mais detalhadas sobre a rotina da Gerência Executiva de Imperatriz- MA. Em especial, sobre a produtividade dos peritos e as suas atribuições diárias individualizadas nos últimos 06 meses, bem como em vista ao quantitativo mensal dos requerimentos administrativos solicitados pelos segurados/assistidos para a realização de perícias médicas.

Em contrarrazão aos embargos de declaração das fls. 277/278, o MPF refuta a peça recursal, ratifica que o instrumento representa mera medida protelatória, que o INSS não está diligenciando medidas em prol de solucionar a



lide. No final, pugna pela manutenção da decisão das fls. 150/154, e rechaça o efeito infringente ao recurso.

É o que importa relatar.

Ante ao descumprimento da transação celebrada, **revogo** a decisão de fl. 172 quanto ao sobrestamento do processo, e determino que o feito siga a devida marcha processual.

## II

### 2.1 – Condições da Ação

Em vista à demanda promovida pelo MPF, entendo por bem analisar se estão presentes as condições da ação: necessidade-utilidade, legitimidade *ad causam* e adequação da via eleita.

#### 2.1.1 – Legitimidade Ad Causam

A legitimidade ativa do Ministério Público Federal, em relação às interposições que tenham como fundamento questões afetas à seguridade social, encontra previsão nos arts. 127 da CF/88 c/c 5º, II, 'd', da LC 75/1993, os quais remetem ao Ministério Público a incumbência da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No presente caso, é remansosa a jurisprudência a atestar que o **relevante interesse social**, quando à matéria versada na presente ação, torna inquestionável a legitimidade ativa do MPF. Exemplifico julgado: “No âmbito do direito previdenciário (...), elevado pela Constituição Federal à categoria de direito fundamental do homem, é indiscutível a presença do relevante interesse social, viabilizando a legitimidade do Órgão Ministerial para figurar no polo ativo da ação civil pública, ainda que se trate de direito disponível.” (STF, AgRg no RE AgRg/RE 472.489/RS).

#### 2.1.2 – Necessidade e Utilidade do Provimento Judicial

O manejo da presente ação civil pública não pretende suprir lacuna técnica não disposta em lei, mas apenas visa a estabelecer as consequências a



serem imputadas a ré diante dos altos índices do Tempo Médio de Espera para a Perícia Médica (TMEA-PM). Não se está a fazer às vezes do mandado de injunção coletivo, de competência originária do STF, nos termos do art. 102, I, q, da CF/88.

Entendo que “a ação civil pública é via processual adequada para amparar os segurados da Previdência Social que, ao requererem a concessão de benefícios por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez), não obtenham êxito em realizar a perícia médica administrativa em prazo razoável.” (TRF4, AG 5013845-45.2012.404.0000, Sexta Turma, 09/07/2013).

### 2.1.3 – Possibilidade Jurídica do Pedido

Desde já refuto as teses que afirmam não competir ao poder judiciário conhecer do pedido formulado pelo autor com esteio na sua impossibilidade jurídica. O fato de não existir norma expressa quanto ao prazo para a realização da perícia médica pelo INSS não infirma concluir que não possa o Magistrado conhecer e apreciar a lide, até por que não há vedação prevista quanto ao tema no ordenamento jurídico.

O princípio da inafastabilidade da jurisdição, art. 5º, XXXV, da CF/88, deve conviver em sintonia o art. 2º da CF/88, que versa sobre a independência e a harmonia entre os poderes constituídos. Já a doutrina dos pesos e contrapesos permite ao Poder Judiciário eliminar a desproporcionalidade manifesta, e estabelecer, atipicamente, de forma excepcional, parâmetros a serem subsumidos ao caso concreto, com o objetivo de dar efetividade ao direito fundamental vilipendiado.

Cito julgado do E. Superior Tribunal de Justiça, o qual adoto como parte dos fundamentos desta decisão: “... **Não podem os direitos sociais ficar condicionados à boa vontade do Administrador, sendo de fundamental importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa.**” (STJ AgRg no REsp 1136549 / RS - 2009/0076691-2).



### III

Passo a analisar a decisão da tutela antecipada concedida nas fls. 150/154.

Na decisão de fls. 150/154, o juízo concedeu a tutela antecipada. A decisão limitou a sua abrangência ao limite territorial da competência da Subseção da Justiça Federal de Imperatriz – MA.

Da data da prolação da decisão acima, que fora suspensa diante do sobrestamento do feito, observo que novos elementos foram trazidos aos autos a fim de corroborar a decisão do juízo acerca do pedido da medida de urgência.

A partir da realização de segunda audiência de conciliação, diversas questões relevantes foram pontuadas: a) a análise dos fundamentos das decisões do TRF4 em relação às Ações Civis Públicas nº, 5004227-10.2010.404.7200/SC, nº 504753-03.2012.4047100/RS, nº 5000042-75.2011.404.7001/PR, as quais tratam de temas similares ao desta lide; b) a determinação do juízo ao INSS, fls. 209/210, para que a Autarquia informe a rotina das atividades diárias dos peritos, os totais de perícias requeridas por mês, o quantitativo de perícias realizadas por cada médico-servidor com a respectiva carga horária de trabalho.

**Em vista a tais relatos, após análise acurada dos novos elementos de convicção trazidos aos autos, entendo pertinente revogar a decisão das fls. 150/154.**

**Passo a decidir sobre o pedido de tutela antecipada com base em outros fundamentos.**

Por conseguinte, resta-se prejudicada a apreciação do recurso interposto contra a decisão das fls. 150/154, e a das suas contrarrazões, das fls 277/278.

### **3.1 – Abrangência da Decisão Judicial**

Oportuno, antes de apreciar a medida de urgência, definir o espectro da amplitude desta decisão judicial.



No cerne das ações coletivas, a fixação da competência do juízo, em regra, é restrita aos limites da competência territorial do órgão prolator, de acordo com a literalidade do diploma normativo que trata sobre as ações civis públicas.

Entretanto, **“essa regra geral do art. 16 da Lei nº 7.347/85, limitando a coisa julgada à competência territorial do órgão prolator admite exceções, se a matéria debatida no feito transborde os perímetros da circunscrição territorial do órgão prolator da decisão.”** (TRF4, AI 5006631-03.2012.404.0000/SC).

No caso, observo que a extensão da Agência Executiva do INSS de Imperatriz-MA é mais ampla e não coincide, na sua totalidade, com a jurisdição da Subseção da Justiça Federal de Imperatriz-MA. A “Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA” é órgão local do INSS e responsável pela gestão das várias unidades de atendimento denominadas “Agências da Previdência Social” – APS. Estas, por sua vez, localizadas, grande parte, na jurisdição da Subseção da Justiça Federal de Imperatriz-MA.

Constato que toda a estrutura gerencial de servidores, a englobar a alocação e o gerenciamento das atividades dos peritos médicos, é vinculada e subordinada, imediatamente, a estrutura hierárquica da Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA.

**Com base em tais evidencias, as decisões judiciais tomadas no âmbito desta ação devem ser aplicadas para toda a extensão da Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA, eis que é o órgão gestor das várias APS a si subordinadas, e está localizada em Imperatriz-MA.**

Se esta medida de urgência se limitasse à extensão da competência territorial da Subseção da Justiça Federal em Imperatriz-MA, haveria uma ausência de efetividade do próprio cumprimento da decisão judicial por parte da ré, eis que existiriam duas orientações no âmbito do mesmo órgão gestor.



Ocorreria que algumas APS vinculadas à Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA não seriam atingidas pela decisão judicial, quebrando a isonomia material dentro da própria estrutura do ente de hierarquia superior frente às células de subordinação. Na ótica do segurado, restar-se-ia também configurado tratamento distinto dentro da mesma unidade central do INSS.

A *ratio essendi* da competência para a ação civil pública calca-se no princípio da efetividade, com esteio na funcionalidade do provimento em vista a firmar a premissa de que o juízo competente para apreciar a querela deve ser o que possui as condições ideais para a obtenção dos elementos de convicção. Friso que o órgão gestor das várias APS é a Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA, a responsável pelos fatos que deram origem a demanda, a qual está localizada na jurisdição deste juízo.

Inclusive, a jurisprudência do STJ versa que "O § 2.º do art. 109 da CRFB/88 instituiu, por outro lado, a competência concorrente para os casos em que a União for ré. O autor poderá escolher entre o foro em que é domiciliado, em que houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou o Distrito Federal. Todos os foros previstos o § 2.º são igualmente competentes, não havendo que se falar em (in)competência relativa, pois, em vez de prorrogação, haverá simples escolha pelo autor" (CC 201202010099321, TRF2 - QUINTA TURMA ESPECIALIZADA, 09/05/2013).

Concluo que, como os peritos médicos das várias APS estão vinculados à Gerência Executiva, poderia ocorrer um deslocamento assimétrico dos mesmos quando do cumprimento desta decisão judicial, prejudicando outras APS não vinculadas, originalmente, a este juízo federal. Por via oblíqua, se da não extensão desta competência, os segurados que requeressem o benefício nestas APS iriam ser duplamente atingidos pela mora.

Não se trata, pois, de decisão *ultra petita*, haja vista que questões atinentes à competência do juízo e a sua abrangência podem e devem ser conhecidas de ofício pelo Magistrado, principalmente, quando a questão envolve a tutela de bens jurídicos amparados por ações coletivas que visam a substituir as demandas individuais de massa.





Prestigia-se, assim, a uniformidade das decisões judiciais e se evita a grande demanda de ações singulares análogas. O exegeta deve ter em mente a premissa de que **“o direito processual seja interpretado com largueza, em proveito da questão de fundo, pois, em matéria de interesses transindividuais de alta densidade social, há uma singular mobilidade para o intérprete, possibilitando ao jurista buscar uma efetiva tutela para a comunidade.”** (MAZZILLI, Hugo. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. Ed. Saraiva, 2011. p. 138).

No caso, trata-se, pois, de **dano local envolvendo mais de um ente federal competente**. Assim, diante da competência concorrente do caso *sub judice*, a questão deve ser resolvida com base na prevenção.

**À baila das ponderações formuladas, estendo a competência deste juízo para que a decisão judicial em tela abranja a conduta a ser imposta a todas as APS subordinadas à Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA, e, desde já, declaro este juízo preventivo, forte no teor dos arts. 106 c/c 219 do CPC.**

**Fixadas estas balizas, passo a reapreciar a tutela antecipada.**

### **3.2 – Decisões Judiciais sobre o Tema**

Entendo que a análise da casuística não pode desprezar alguns parâmetros construídos no âmbito das Ações Cíveis Públicas nº 5004227-10.2010.404.7200/SC, nº 504753-03.2012.4047100/RS, nº 5000042-75.2011.404.7001/PR. Em que pese o fato destes julgados não serem vinculantes, a matéria de fundo foi apreciada de forma exaustiva pela Egrégia Corte do TRF4, e serão utilizadas como elementos de persuasão deste juízo, eis que tiveram causas de pedir e pedidos similares ao da lide sobre apreço.

Tal medida também visa a facilitar a uniformidade dos procedimentos a serem adotados pelo INSS, já que é autarquia de âmbito nacional, tudo a facilitar a efetividade do cumprimento das decisões judiciais.

O pleito de urgência formulado pelo MPF merece ser acolhido, porém, **com algumas propriedades distintas do pedido**. Diante das nuances



das ações coletivas, em especial, no direito que visa a tutelar, não foge ao princípio da congruência o juízo adequar os parâmetros do pedido imediato quando se está decidindo com base nos próprios fundamentos esposados na exordial.

### **3.3 – Dos Fatos: Gestão da Autarquia Previdenciária**

A constatação formulada pelo autor, à época da distribuição da ação, em 31/01/2013, continua configurada no momento da prolação desta decisão judicial, e tende a se agravar diante das informações que constam nas fls. 285, eis que o INSS, no sentido de diligenciar em prol da ampliação do atendimento pericial aos segurados, passou a diminuir consideravelmente o número de agendamentos.

#### **3.3.1 – Falhas na Alocação dos Servidores do INSS**

No processo administrativo, Inquérito Civil Público nº 1.19.001.000196/2009-41, a própria ré reforça a tese da sua má gestão. Afirma que, apesar da população abrangida pela Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA girar em torno de 1.981.217, possui apenas 126 servidores. Contudo, aduz que outras Gerências Executivas do INSS, com população menor, têm um quantitativo maior de servidores. Anexa “Relatório de Classificação Geral das Gerências Executivas”, fls. 75/76.

Já quanto ao número de peritos-médicos, apesar de inicialmente o INSS afirmar que só existem 10 peritos-médicos em efetiva atividade no circuito da Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA, nos documentos colacionados constam 13 peritos-médicos em atividade, fora outros 02 que, na audiência de conciliação, segundo a ré, realizam serviços administrativos.

De fato, com base nas informações acostadas, há uma grande distorção na alocação dos recursos humanos no quadro de servidores públicos no âmbito do INSS, com preterimento de algumas regiões em benefício de outras.

Segundo o teor de tais documentos, observo que a Gerência Executiva do INSS de Petrópolis-RJ, que abarca uma população de 1.015.882 pessoas, possui 348 servidores, a de Campos de Goytacazes, respectivamente, 1.335.317 pessoas para 423 servidores.



Já quanto ao número de peritos-médicos, nas. fls. 92/93, a ré utiliza como paradigma a Gerência Executiva do INSS de Mossoró-RN, localizada também no nordeste do país, a qual abarca 1.080.770 habitantes, e conta com o quantitativo de 27 peritos-médicos lotados.

Como fundamento para não realizar a adequada prestação do serviço público a si incumbido por lei, é remansosa a alegação da Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA quanto à carência de servidores públicos para realizarem as perícias-médicas e para implantarem os benefícios previdenciários/assistenciais em prazo razoável.

De acordo com os relatos da própria ré, os peritos-médicos e demais servidores públicos já existem, porém há uma distribuição assimétrica dos mesmos entre as diversas Gerências Executivas do INSS espalhadas pelo país. Os fatos falam por si sós.

Ressalto que os segurados/beneficiados que residem na área que circunscreve a Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA têm os mesmos direitos e as mesmas necessidades dos que residem na região serrana do Rio de Janeiro, ou na do oeste potiguar, como exemplos. Até por que o pagamento retroativo do benefício não restaura a dignidade da pessoa humana abalada com a mora no recebimento da verba de caráter alimentar.

É oportuno frisar que o INSS é uma autarquia de âmbito nacional e os seus servidores/peritos-médicos podem trabalhar em qualquer lugar do país, bem como devem ser removidos de ofício por necessidade do serviço. O INSS deve prezar pelo tratamento isonômico na prestação do serviço público oferecido, independente de onde resida o beneficiado/segurado. É defeso ao réu distribuir os seus servidores sem considerar as devidas contingências nas diversas regiões do país.

Se este juízo agisse de forma distinta, não exigindo do INSS uma conduta igualitária em relação aos segurados/beneficiados domiciliados no espectro de atuação da Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA, quando comparados aos das demais regiões, estaria a penalizar duplamente os segurados/assistidos



com jurisdição local. E o pior, com a chancela do Poder Judiciário, o que não será o caso.

### 3.3.2 - Análise das Atividades dos Peritos-Médicos

Diante do requerimento do juízo sobre as atividades individuais realizadas pelos peritos-médicos vinculados à Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA, e demais informações pertinentes, fls. 209/210, a ré acostou os documentos das fls. 281/930.

A partir de uma análise acurada sobre tais dados, observo que, tomando como parâmetro as informações colacionadas no semestre de maio/2013 a outubro/2013, a média de solicitações de perícias médicas junto à Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA girou em **3.540 requerimentos/mês** (fl. 283). Em contrapartida, no respectivo período, **o total de perícias médicas realizadas foi de 3.570/mês** (média aritmética do somatório das planilhas de fls. 286/287).

**Ou seja, no período de referência, quando cotejados os números de requerimentos de perícias formulados versus o quantitativo de tais realizações, concluo que a demanda e a oferta das perícias-médicas são similares, com diminuta margem de oscilação. Se há saldo remanescente de períodos pretéritos, a ré poderia se valer de força tarefa para garantir o equilíbrio mensal.**

Constatação que denota a potencialidade da Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA, com o seu atual acervo de peritos, de ser capaz de suprir, no próprio mês do requerimento do segurado/assistido, a demanda interna para a realização das perícias médicas. Isto, mesmo diante de alguns axiomas abaixo a serem apontados, e da assimetria na distribuição dos peritos em âmbito nacional.

Surpreendeu-me também a conclusão de que Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA, no período do sobrestamento da ação, ao invés de diligenciar em vista a minimizar os índices do TMEA-PM, ampliando a oferta de perícias, **passou a diminuir consideravelmente as perícias agendadas no período de novembro/2013 à abril/2014**, seguem dados que constam nas fls 285: