

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 PUBLICA
REQUERENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
REQUERIDO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

SENTENÇA

Tipo A

RELATÓRIO

Cuida-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**, com pedido de tutela antecipada, ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em desfavor do **INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL- INSS**, em que se objetiva, em síntese, garantir aos beneficiários da previdência social, residentes em localidades abrangidas pela jurisdição da Subseção Judiciária de Imperatriz, o direito à realização de perícia médica em prazo razoável e, em caso de descumprimento do prazo, a concessão provisória do benefício decorrente de incapacidade.

Prefacialmente, a parte autora sustenta sua legitimidade em função do indubitável interesse social envolvido. Quanto ao mérito, relata, com base nos procedimentos administrativos de números 1.19.001.000196/2009-41; 1.19.001.000090/2012-43 e 1.19.001.000016/2013-16, corroborados com inspeção na agência do INSS de Imperatriz (10/10/2012), que a estrutura do atendimento ao público proporciona situações inadequadas nas filas de espera e no agendamento de perícias, tudo com desarrazoados índices de Tempo Médio de Espera para a Perícia Médica (TMEA-PM) .



Para análise da efetividade da prestação dos serviços de atendimento, o *parquet* requisitou informações atualizadas à Gerência Executiva de Imperatriz-MA (GEREX/IMP) que, em resposta, por meio do ofício nº 23/GAB/NLS, comunicou que o tempo médio de espera do atendimento agendado até a data da perícia médica (TMEA-PM) de toda a Gerência Executiva é de 94 dias, sendo que nas agências de Imperatriz e de Santa Inês é, respectivamente, 149 (cento e quarenta e nove) dias e 146 (cento e quarenta e seis) dias.

Diante da precariedade e da ineficiência na prestação dos serviços de atendimento, o *parquet* Federal pugna, em caráter liminar, que o INSS seja compelido a realizar perícia médica em prazo razoável, qual seja, 15 (quinze) dias contados desde o agendamento, bem como ampla divulgação de tal medida. Em caso de descumprimento, que se promova a imediata e provisória concessão do benefício até a efetiva realização da perícia médica.

Diferida a análise do pedido liminar para após manifestação da requerida (fl. 123).

Em manifestação acerca do pedido liminar às fls. 126/151, o INSS sustentou, inicialmente, sua ilegitimidade passiva, uma vez que a principal causa ensejadora da ação é a quantidade insuficiente de médicos, portanto, ao seu ver, competia ao Ministério da Previdência Social a realização de concurso público para contratação de novos médicos peritos. No mérito, aduziu, em suma: **a)** que a produtividade dos médicos peritos do quadro atual de servidores encontra-se acima da média diária; **b)** a concessão da antecipação da tutela poderia provocar locupletamento ilícito de vários segurados.

Deferido o pedido de antecipação de tutela com o arbitramento de multa diária no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), em caso de descumprimento, bem como restou afastada a preliminar de ilegitimidade passiva do INSS, conforme decisão de fls. 150/154. Desta decisão, o INSS opôs Embargos declaratórios às fls. 162/166.

Audiência de conciliação realizada em 17/05/2013, às 10h26 (fls. 168/170). Na oportunidade, as partes celebraram acordo para o alcance dos



seguintes objetivos: **a)** atingir um TMEA-PM de 45 dias, em 120 dias contados a partir de 15/06/2013, quando se estabeleceria um ponto de controle para apresentação dos resultados; **b)** da data do ponto de controle seriam contados mais 120 dias para atingir o TMEA-PM de 30 dias; **c)** neste mesmo prazo, deveria ser alcançada a média nacional de TMEA-PM de 22 dias, momento em que a ação será extinta.

Homologada a transação entre as partes, à fl. 172, com suspensão dos efeitos da decisão de fls. 150/154, restando-se assim, prejudicada a apreciação dos embargos declaratórios opostos, às fls. 162/166. Na assentada, também foi transacionado pelas partes a suspensão do processo pelo prazo de 06 (seis) meses.

Posteriormente, o MPF, às fls. 186/187, requereu a revogação da decisão de fl. 172, ante ao total descumprimento dos termos outrora acordados e homologados. A Autarquia Previdenciária, por seu turno, pleiteou, à fl. 198, a designação de nova audiência de conciliação, o que foi deferido (fls. 200). Nesta ocasião, o Juízo postergou a análise do pedido formulado pelo *parquet* para o momento de realização da audiência.

Durante a audiência de conciliação (fls. 208/210), realizada em 12/11/2013, o Juízo deliberou que: **a)** o INSS deveria fornecer relatório individualizado, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca das atribuições diárias dos peritos do INSS (Gerência Executiva Imperatriz/MA), durante o período dos últimos 06 (seis) meses, sob pena de multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais), por dia de atraso; **b)** o MPF ficou intimado, em audiência, quanto aos embargos declaratórios opostos, às fls. 162/166; **c)** ficou consignado que o requerimento do *parquet*, às fls. 186/187, seria apreciado quando da decisão sobre os embargos aclaratórios.

As contrarrazões aos Embargos de Declaração foram apresentadas pelo MPF, às fls. 277/278.

A decisão prolatada, às fls. 938/962: **a)** revogou os provimentos de fls. 172 e 150/154, tornando assim, prejudicada a apreciação dos embargos



aclaratórios de fls. 162/166, e as contrarrazões de fls. 277/278; **b)** firmou a legitimidade do Ministério Público Federal, em relação às demandas que tenham como fundamento questões afetas à seguridade social e entendeu como adequado o manejo da presente ação civil pública, bem como reconheceu estarem preenchidas as demais condições da ação; **c)** Estendeu os efeitos da decisão para toda a abrangência da Gerência Executiva do INSS de Imperatriz/MA, de modo que o INSS realizasse, em até 45 dias a contar do requerimento administrativo, as perícias médicas para concessão de benefícios previdenciários (inclusive em casos de acidente de trabalho) e assistenciais; **d)** determinou, em caso de impossibilidade de cumprimento do prazo estabelecido no item c) acima, que os benefícios deveriam ser concedidos ou reestabelecidos, de imediato e provisoriamente, com base em atestado do médico assistente, desde que preenchidos os demais requisitos legais; **e)** consignou que os benefícios concedidos provisoriamente com base no laudo do médico assistente poderiam ser suspensos em casos de indícios de fraude, ou diante de posterior perícia pelo médico do INSS, se este ateste a ausência de incapacidade laborativa do requerente; **f)** arbitrou *astreintes* em caso de descumprimento da medida; **g)** estabeleceu o marco inicial máximo para o cumprimento da decisão liminar no dia 03/02/2014, de modo a possibilitar que o INSS adotasse as providências necessárias à operacionalização da medida.

O INSS comunicou a interposição de agravo de Instrumento (fls. 974/993).

Manifestação do MPF, às fls. 1010/1014, onde informa o descumprimento da decisão de fls. 938/962 por parte da entidade pública ré. Em razão disto, este Juízo cominou multa diária ao INSS e, ainda, ao Presidente da Autarquia Previdenciária, bem como à Gerente Executiva de Imperatriz/MA (fls. 1063/1072), à época dos fatos, até que a medida liminar fosse integralmente cumprida.

O MPF informou reiterado descumprimento da decisão de fls. 938/962 (fls. 1134/1137).

Em contestação (fl. 1190/1269), a autarquia ré arguiu, preliminarmente: **a)** sua ilegitimidade passiva, imputando-a ao Ministério da



Previdência Social; **b)** ilegitimidade ativa do MPF para propor a demanda; **c)** inadequação da via eleita, sob o fundamento de que a lacuna técnica deveria ser suprida mediante a interposição de mandado de injunção; **d)** incompetência do Juízo, em razão de violação ao princípio do juiz natural, eis que competiria ao STF o preenchimento da lacuna, por se tratar de omissão originária da casa legislativa federal; **e)** há impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que o seu atendimento importaria em violação a normas constitucionais, de direito financeiro e de direito administrativo.

No mérito, aduz, em suma, que: **a)** a produtividade dos médicos peritos lotados na Gerência Executiva do INSS está acima da média diária, inexistindo, portanto, violação ao princípio da eficiência; **b)** a alocação de recursos humanos depende de ação do Ministério da Previdência Social, uma vez que este órgão é o detentor da competência para realização de concurso público para contratação de médicos peritos; **c)** a autarquia previdenciária não possui o controle de todas as variáveis envolvidas no cálculo da TMEA-PM, como é o caso de fatores de ordem comportamental, atribuídos aos segurados; **d)** a procedência do pedido poderá implicar em concessão indevida de benefícios, o que ensejaria locupletamento sem causa e prejuízos à previdência; **e)** os pedidos consignados na exordial afrontam os princípios da proporcionalidade e o da razoabilidade.

O INSS comunicou a interposição de Agravo de Instrumento, às fls. 1271/1283, em face da decisão de fls. 1063/1072.

Réplica, às fls. 1306/1309-v.

A parte ré informa, à fl. 1449, que não tem mais provas a produzir. O MPF, por seu turno, juntou novos documentos (fls. 1451/1506).

Este Juízo suspendeu a fluência da multa pessoal imposta ao Presidente do INSS, conforme decisão de fls. 1508/1510.

Agravo de instrumento julgado procedente, suspendo os efeitos da decisão que impôs multa pessoal ao Presidente do INSS e à Gerente Executiva de Imperatriz/MA, à época dos fatos.



Relatório acostado pelo INSS, fls. 1.587/1.596, informando que muitos dos segurados/assistidos que se encontravam, preferencialmente, atendidos por outras APS não abrangidos pela decisão, devido à ausência de peritos do INSS na região, estariam a se deslocar para as APS vinculadas à Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA.

Decisão de fls. 1.598/1.599, solicitando maiores informações do INSS quanto ao quantitativo de APS do Maranhão com ausência de Peritos do INSS, a fim deste juízo aferir se os efeitos da decisão judicial serão estendidos para todo o Maranhão.

A parte ré acosta relatórios, às fls. 1.605/1.634, onde informa que das 44 APS do INSS que existem no Estado do Maranhão, 23 APS estão sem médicos-peritos do INSS. Aduz que está havendo uma assimetria no fluxo das perícias, pois os segurados/assistidos estariam, por tal motivo, a migrar para o atendimento nas APS com quadro efetivo de médicos-peritos.

Parecer do MPF, às fls. 1.639/1.643.

É o relatório. Decido.

FUNDAMENTAÇÃO

Encerrada a instrução processual, passo ao julgamento da causa nos termos do art. 459 do CPC.

PRELIMINARES

Illegitimidade passiva do INSS

Em face da narrativa fático-jurídica constante da exordial, torna-se inconteste a pertinência subjetiva da autarquia previdenciária para figurar no lado passivo da presente demanda, o que afasta a presença da União, por intermédio do Ministério da Previdência Social – MPAS.

O INSS, autarquia federal instituída com fundamento no disposto no art. 17 da Lei 8.029/90, detentora de personalidade jurídica distinta do ente político



ao qual se acha vinculada, com autonomia jurídica e administrativa¹, tem como principal finalidade a administração de benefícios previdenciários e assistenciais, devendo realizar atendimento aos usuários com agilidade e comodidade, visando à ampliação do controle social (art. 1º do Decreto 7.556/2011).

Sua estrutura organizacional é constituída por gerências executivas e agências da previdência social – APS, unidades descentralizadas nos Estados.

Na hipótese dos autos, como a pretensão do MPF diz respeito à tutela do interesse coletivo consistente na realização de perícias médicas em tempo razoável, não há dúvida de que o INSS detém exclusiva legitimidade passiva *ad causam* para compor esta relação jurídico-processual.

Inadequação da via eleita – Mandado de Injunção Coletivo

Há muito está consagrado o emprego da ação civil pública como instrumento para a concretização de direitos metaindividuais ou coletivos, como os que estão representados nos autos em epígrafe.

De outra banda, ausente requisito indispensável ao manejo do mandado de injunção, não há se falar em inadequação da via eleita.

Como cediço, o pressuposto do *writ* previsto no art. 5º, LXXI da Constituição da República é a existência de omissão legislativa que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Tal garantia nasceu com o fim de assegurar a eficácia e aplicabilidade plena das normas contidas na Carta Magna. Assim, o mandado de injunção é um mecanismo que busca garantir a eficácia dos dispositivos constitucionais, viabilizando o suprimento das omissões inconstitucionais, bem como a aplicação imediata dos direitos constitucionais carentes de regulamentação.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, após o julgamento dos Mandados de Injunção 721/DF e 758/DF, passou a adotar a tese de que o mandado de injunção destina-se à concretização, caso a caso, do direito

¹ TRF1 – REO 7759519974013802, DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO, OITAVA TURMA, DJ DATA:19/12/2007 PAGINA:97.



constitucional não regulamentado, assentando, ainda, que por meio dele não se objetiva apenas declarar a omissão legislativa, dada a sua natureza nitidamente mandamental.

Como dito, requisito inafastável para se impetrar um mandado de injunção é a ausência de norma regulamentadora (lacuna técnica), que impede o exercício de um direito fundamental.

Da análise dos autos é possível perceber, ao contrário do alegado pelo INSS em sua contestação, que a demanda não tem por fundamento a falta de norma regulamentadora e, por isso, o mandado de injunção não se apresenta como o instrumento processual adequado para a tutela do bem jurídico objeto da ação. Noutros termos, o atendimento do pleito autoral, que resultará na satisfação do direito subjetivo de segurados atendidos por APS instaladas no Estado do Maranhão, não depende da regulamentação de normas constitucionais definidoras de direitos fundamentais.

Destarte, repilo as preliminares arguidas pelo réu em sua peça de resistência.

Da competência e da amplitude dos efeitos da sentença

Quanto ao tema, oportuno maior aprofundamento em função dos diversos aspectos a envolver esta querela, em especial, quanto aos efeitos desta sentença.

Prevê o art. 2º da Lei 7.347/85 que será competente para a ação civil pública o foro do local do dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa. Em verdade, a bem da técnica, o dispositivo cuida da competência territorial absoluta.

Já o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, com redação dada pela Lei 9.494/97, em literatura restritiva, pretendeu limitar a eficácia da coisa julgada em processo de natureza coletiva ao âmbito da jurisdição do órgão prolator do *decisum*:

*“Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos **limites da competência territorial do órgão prolator**, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer*



legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova."

Quanto à casuística, o pedido formulado inicialmente pelo Ministério Público Federal cingiu-se à dicção do dispositivo legal acima referido, na medida em que se pleiteou na exordial a concessão de tutela coletiva em benefício tão-somente dos "moradores da Subseção Judiciária de Imperatriz/MA", embora na causa de pedir se referiu a APS não vinculadas originalmente a este juízo, cito a APS de Santa Inês (cujo TMEA-PM girava em torno de 146 dias), embora esta APS seja vinculada à Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA.

Em brilhante e elucidativo voto proferido pelo Min. Luís Felipe Salomão, no REsp 1243887/PR, julgado segundo a sistemática do art. 543-C do CPC, ficou consignado que "(...) *a bem da verdade, o art. 16 da LACP **baralha conceitos heterogêneos – como coisa julgada e competência territorial – e induz a interpretação, para os mais apressados, no sentido de que os 'efeitos' ou a 'eficácia' da sentença podem ser limitados territorialmente, quando se sabe, a mais não poder, que coisa julgada – a despeito da atecnia do art. 467 do CPC – não é 'efeito' ou 'eficácia' da sentença, mas qualidade que a ela se agrega de modo a torná-la 'imutável e indiscutível'***".²

A impropriedade técnico-processual do art. 16 da LACP foi percebida pelo STJ, que sinaliza a superação do entendimento legalista no sentido da aplicabilidade *ipsis litteris* do mencionado regramento, em prol da maior efetividade material dos processos coletivos, conforme ementa abaixo:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO. AUSÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EFICÁCIA SUBJETIVA. INCIDÊNCIA DO CDC. EFEITOS ERGA OMNES.

(...)

3. No que se prende à abrangência da sentença prolatada em ação civil pública relativa a direitos individuais homogêneos, a Corte Especial decidiu, em sede de recurso repetitivo, que "os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC)" (REsp 1243887/PR, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão,

² REsp 1243887/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, CORTE ESPECIAL, julgado em 19/10/2011, DJe 12/12/2011.



Corte Especial, julgado sob a sistemática prevista no art. 543-C do CPC, DJ 12/12/2011).

4. Com efeito, quanto à eficácia subjetiva da coisa julgada na ação civil pública, incide o Código de Defesa do Consumidor por previsão expressa do art. 21 da própria Lei da Ação Civil Pública.

5. Desse modo, **os efeitos do acórdão em discussão nos presentes autos são erga omnes, abrangendo a todas as pessoas enquadráveis na situação do substituído, independentemente da competência do órgão prolator da decisão. Não fosse assim, haveria graves limitações à extensão e às potencialidades da ação civil pública, o que não se pode admitir.**

6. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1380787/SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/08/2014, DJe 02/09/2014)

Em recente julgado, a Corte Superior revelou sua atual posição acerca do tema em debate, firmando-se no sentido de que “(...) o **alcance da coisa julgada não se limita à comarca na qual tramitou a ação coletiva, mas, sim, a determinados sujeitos e questões fático-jurídicas, sob pena de esvaziar a utilidade prática da ação coletiva** (AgRg nos EDcl no REsp 1419350/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/04/2014, DJe 05/05/2014).”

Ao tecer comentários sobre a regra prevista no art. 16 da LACP, os professores Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. nos ensinam que:

“(...) A matéria, como vem sendo ressaltado em inúmeros precedentes jurisprudenciais e na doutrina mais abalizada, resultou de infeliz redação legislativa por uma série de motivos: a) é **inconstitucional**, ferindo o acesso à justiça, a igualdade e universalidade da jurisdição; b) é ineficaz, já que a disciplina do art. 103 do CDC mais ampla e estar inserida no **mícrossistema do processo coletivo**, aplicando-se também à LACP; c) não se trata de limitação da coisa julgada, mas da eficácia da sentença, ferindo a disposição processual de que a jurisdição é uma em todo o território nacional; e d) é **contrária a essência do processo coletivo que prevê tratamento molecular dos litígios**, evitando-se a fragmentação das demandas.”³

³ JÚNIOR, Fredie Didier; JÚNIOR, Hermes Zaneti. Curso de Direito Processual Civil. Vol. 4. 9ª ed. Editora Jus Podivm: Salvador/BA, 2014.



A melhor orientação, portanto, exige o afastamento da exegese literal, em face da necessidade de reconhecimento de maior extensão aos efeitos da sentença coletiva, decorrência lógica da indivisibilidade dos interesses tutelados (difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos), qualidade que torna impossível cindir os efeitos da decisão judicial, **pois a lesão a um interessado implica a lesão a todos, e o proveito a um a todos beneficia**⁴.

Conforme exposto na decisão de fls. 938/962, **“essa regra geral do art. 16 da Lei 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, AG 5006631-03.2012.404.0000, Quinta Turma, Relator Rogerio Favreto, juntado aos autos em 23/01/2013).

Em consonância com o entendimento do STJ, **“(…) o efeito erga omnes da coisa julgada material na ação civil pública será de âmbito nacional, regional ou local conforme a extensão e a indivisibilidade do dano ou ameaça de dano, atuando no plano dos fatos e litígios concretos, por meio, principalmente, das tutelas condenatória, executiva e mandamental, que lhe asseguram eficácia prática.”** (REsp 621378/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/09/2005, DJ 03/10/2005 p. 179).

Na decisão de tutela antecipada, com base nas provas iniciais colacionadas, este juízo estendeu os efeitos da decisão para toda a Gerencia Executiva do INSS de Imperatriz-MA. Na assentada, restou consignado que a amplitude da área abrangida pela Gerencia Executiva do INSS de Imperatriz-MA é maior do que a competência deste juízo. A exemplo da APS de Santa Inês, que fez parte da causa de pedir da inicial, uma vez que, em tese, está além da competência da Subseção de Imperatriz-MA, como acima já consignado.

Nesse rumo, em âmbito de tutela antecipada, determinei que a eficácia das decisões tomadas no âmbito ação civil pública em epígrafe fosse ampliada para toda a extensão do território abrangido pela Gerência Executiva do INSS de Imperatriz/MA (fls. 938/962).

⁴ LEONEL, Ricardo Barros. Manual do Processo Coletivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.



Extensão da eficácia às APS instaladas no Estado do Maranhão

Depois de realizar percuciente exame das informações trazidas aos autos, em harmonia com as normas que compõem o microsistema de processo coletivo, com o foco na teleologia acima declinada, **convenci-me da necessidade de estender os efeitos dos provimentos jurisdicionais a todo o território do Estado do Maranhão.**

No caso dos autos, entendo inviável a restrição dos efeitos da decisão aos limites da competência do órgão prolator. A própria natureza do pedido formulado pelo MPF e, por via de consequência, também a do provimento judicial alcançado, demonstram a impossibilidade da restrição dos efeitos da decisão a apenas uma determinada circunscrição territorial do Estado do Maranhão.

Conforme se depreende da manifestação de fls. 1605/1610, subscrita pelo chefe da Gerência Executiva de Imperatriz/MA, no Estado do Maranhão, o INSS é gerido por duas Gerências Executivas (GEx), cujas sedes estão localizadas em São Luís/MA e Imperatriz/MA.

A Gerência Executiva de Imperatriz/MA é composta por 14 agências (APS) e engloba 82 cidades, com densidade demográfica total estimada em 1.981.187 (um milhão, novecentos e oitenta e um mil e cento e oitenta e sete). De outro lado, a Gerência Executiva de São Luís/MA é integrada por 30 (trinta) agências, abrangendo um total de 138 (cento e trinta e oito) Municípios, com densidade demográfica aproximada de 4.389.939 (quatro milhões, trezentos e oitenta e nove mil e novecentos e trinta e nove) habitantes.

Com fulcro em informações extraídas dos sistemas internos da autarquia, constatou-se que, **dentre as 44 agências da previdência social (APS) instaladas no Estado do Maranhão, responsáveis pelo atendimento da população de 220 Municípios, existem 23 agências sem médico**, ou seja, mais da metade das APS do Estado atualmente não conta com profissional responsável pela realização de perícias. Fato que vem ocasionando a migração de diversos segurados para o atendimento nas APS vinculadas à abrangência da decisão concessiva da tutela antecipada.

Oportuno salientar que de acordo com os relatórios acostados ao longo do cumprimento da tutela antecipada concedida por este juízo, ocorreu uma



melhora significativa no atendimento da prestação do serviço público aos segurados da previdência e assistidos da seguridade social. De fato, a parte ré foi diligente e eficiente quanto ao cumprimento do provimento judicial, quer modificando a sua estrutura gerencial, quer realocando peritos ou mesmo credenciando médicos nas unidades de difícil provimento ou ausência de interessados nos certames. Por conseguinte, observo que a população que outrora sofria com os **índices alarmantes do TMEA-PM passou a ser beneficiada por uma nova realidade, pois, a partir da decisão judicial antecipatória de tutela, o TMEA-PM passou a ser, em média, inferior a 45 dias.**

Contudo, ao analisar o relatório acostado pela própria parte ré, restou evidente que a problemática do atraso na realização de perícias médicas junto ao INSS não se restringe à GEx de Imperatriz/MA, mas envolve todas as agências ou postos de atendimento no Estado do Maranhão. É inquestionável que, para o deslinde da casuística, a Administração Pública encare a questão como um todo, buscando a melhor solução de maneira global, não devendo canalizar recursos para cuidar apenas de determinada região do território (GEx de Imperatriz/MA).

No mais, diante deste quadro de ausência de médicos-peritos do INSS em diversos Municípios do Maranhão (reforço: em mais da metade das APS do Estado do MA), o deslocamento assimétrico de segurados/assistidos para as demais APS, a exemplo das APS vinculadas à GEx de Imperatriz/MA, é consequência natural. Por conseguinte, não há como fragmentar os efeitos desta decisão à limitada competência deste juízo, pois resta evidente que os reflexos do pedido vão além da competência da Subseção de Imperatriz-MA, irradiando-se para todo o Estado do Maranhão.

De fato, o panorama que se assoma permite vislumbrar o desarranjo organizacional que assola o INSS em todo o Estado do Maranhão, circunstância que compromete de maneira grave a concretização do direito fundamental à Seguridade Social em tempo razoável, causando prejuízos não apenas àqueles que buscam atendimento nas APS vinculadas à GEx de Imperatriz/MA, mas também aos cidadãos em situação de risco social que procuram a satisfação de seus direitos em APS inseridas nos limites da GEx de São Luís/MA.



Neste sentido, é oportuno reforçar os diversos precedentes quanto a ações similares a esta. Cito as 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 pedidos análogos ao desta lide, cujas decisões não foram fragmentadas para uma determinada região do Estado da Federação, mas sim estendidas, respectivamente, para os Estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Ponderou-se, naqueles provimentos judiciais, a necessidade da abrangência da decisão em função do todo, não da fração do Estado, apesar de alguns pedidos iniciais estarem restritos a uma determinada área geográfica delimitada pelas competências dos juízos. Porém, diante dos mesmos fundamentos aqui reforçados, os efeitos daquelas decisões foram adequadamente estendidos pelo Poder Judiciário para todos os respectivos Estados, e refletem como precedente positivo para esta quanto ao tema versado .

Assim, por oportuno, o E. Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao enfrentar tema semelhante ao tratado nestes autos, particularmente no que diz respeito à limitação territorial dos efeitos da ação civil pública, no julgamento de Apelação/Reexame Necessário 5025299-96.2011.404.7100/RS, concluiu que:

"(...) na espécie, a ação civil pública está fundamentada justamente nas alegações de que a demora para a realização das perícias judiciais indispensáveis à análise dos pedidos de benefício por incapacidade está disseminada por todo o Estado do Rio Grande do Sul, ou seja, de que não se trata de questão pontual em uma ou outra cidade, derivada de eventuais peculiaridades locais, mas sim de um problema estrutural que atinge difusamente todo o Estado e que, por isso, deve ser solucionado mediante ação de medidas administrativas de conjunto."

Como já mencionado, será absolutamente competente para a ação civil pública o foro do local do dano (art. 2º da LACP).

A legislação, contudo, não define o que seja dano regional; aliás, não esclarece o que seja dano nacional ou estadual, o que causa certa dose de insegurança quando se deve firmar, no caso concreto, o juízo competente para uma ação coletiva.



Na hipótese dos autos, não paira discussão alguma sobre o dano ser de âmbito estadual, o que atrai a incidência do disposto no inciso I do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor (“Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local: I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;”).

O entendimento aqui exposto foi defendido pelo Min. Cesar Asfor Rocha, em voto proferido no CC 26.842/DF, julgado pela Segunda Seção do Superior Tribunal de Justiça em 10/10/2001, onde deixou registrado que “(...) **o inciso I do art. 93 do CDC está se reportando ao dano de repercussão adstrita a um só Estado, não importando se circunscrito a uma só ou a várias Comarcas**”. Disso resulta que, não se tratando de dano de âmbito nacional ou regional, descabe falar em competência do foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal (art. 93, II do CDC).

Independente da exegese quanto à dicção do que vem a ser competência local, é importante deixar assentado, ainda no que pertine à concorrência de foros competentes para o julgamento de ações coletivas, que a doutrina aponta critérios para a definição do juízo onde deve tramitar o processo. Se efetivamente a extensão do dano abranger área superior a uma comarca ou subseção judiciária, a ação poderá ser proposta em qualquer dos territórios afetados, sendo a prevenção o critério assegurador da competência.

Outrossim, no âmbito do processo coletivo há um princípio que possui indiscutível finalidade prática: **a competência adequada**. Nesse sentido, **o juízo competente é aquele onde melhor se realiza a tutela dos interesses coletivos, seja pela proximidade dos fatos ou facilidade na produção de provas**. Na hipótese presente, mostra-se bem mais adequado que a questão seja resolvida por força do efeito *erga omnes* das decisões prolatadas neste processo do que se aguardar a propositura de nova demanda com a finalidade única de se obter provimento jurisdicional direcionado às APS da GEx de São Luís/MA, contrariando-se o próprio sentido do processo coletivo, que induz o tratamento “molecular” dos conflitos. Até por que a própria ré informa que tais omissões também estão a refletir na funcionalidade das APS vinculadas à GEx de Imperatriz/MA.



A extensão dos efeitos da presente sentença relativamente a todas as APS instaladas no Estado do Maranhão decorre da verificação de que o dano, no caso, espraia-se para todo o território da unidade federativa, não se limitando às APS vinculadas à GEx de Imperatriz/MA. Por conseguinte, prestigia-se o **acesso à justiça**, a **economia processual** e a necessidade de **uniformização dos julgamentos**, com a conseqüente harmonização social, evitando-se a propositura de nova demanda com mesmo pedido e causa de pedir. Nessa linha, afasta-se o risco de decisões contraditórias que colocam sob ameaça a credibilidade do Poder Judiciário. Com lastro em tais balizas, há de imperar a prevenção por parte deste juízo.

Repiso que o INSS acostou aos autos dados que dão conta de um fluxo ou migração dos segurados domiciliados em Municípios inseridos na circunscrição da Gerência Executiva de São Luís/MA, que estariam buscando atendimento em APS vinculadas à Gerência Executiva de Imperatriz/MA, por conta da redução do TMEA-PM no âmbito desta GEx, resultado da ordem judicial emanada dos autos em epígrafe.

A informação acima só reforça a necessidade de se ampliar os efeitos do presente *decisum*, para que o INSS compreenda o problema em sua totalidade e procure resolvê-lo definitivamente, considerando o território do Estado do Maranhão, pois tudo indica que a melhoria das condições de atendimento confinada às agências vinculadas à GEx de Imperatriz/MA dá ensejo ao surgimento de um fenômeno que pode até comprometer a própria efetividade das medidas adotadas em prol dos segurados. Deveras, o fluxo de pessoas em direção às APS inseridas na circunscrição da GEx de Imperatriz/MA tem por conseqüência o aumento da demanda, sobrecarregando o serviço ofertado, fato que torna incerta a solução do problema, apesar dos esforços concentrados.

Carece de fundamento a tese de que a ampliação da eficácia para alcance das APS localizadas em toda a extensão do Estado do Maranhão (MA) poderia surtir efeito negativo, na medida em que segurados com domicílio em Estados vizinhos (Pará, Tocantins e Piauí) poderiam migrar para as APS do Estado do Maranhão.



Isso porque, em primeiro lugar, nada há nos autos sobre o TMEA-PM nas APS instaladas nos Estados vizinhos, de modo que não é possível saber se o deslocamento de indivíduos à procura de melhores condições no Estado do Maranhão seria justificável. Além disso, não é crível que haja uma migração significativa, em termos quantitativos, de segurados oriundos de todas as localidades do Pará, Tocantins e Piauí, tendo em conta principalmente a grande extensão territorial destes Estados, e de poucas regiões lindeiras densamente habitadas.

Ressalto que as regras de experiência apontam que a composição de um Estado da Federação, a exemplo do Estado do Maranhão frente aos demais, não representa apenas uma unidade política autônoma; a sua delimitação geográfica também repercute como parâmetro no deslocamento da sua população interna, principalmente quanto aos menos abastados financeiramente, a exemplo da grande parte dos segurados/assistidos que buscam o amparo do INSS. Assim, a prioridade no deslocamento da população de um Estado é, em regra, efetuada no âmbito interno, apenas havendo fluxo para os demais quando não é prestado, na localidade, o serviço público pretendido.

Seja como for, a Seguridade tem caráter universal (art. 194, §único, I da CF/88) e, sendo assim, não é dado ao Poder Público impor limitações ao atendimento dos segurados por motivo de origem ou procedência. Então, mesmo que se admita a possibilidade de majoração do quantitativo de requerimentos nas APS do MA, por conta de suposta migração oriunda dos Estados do Pará, Tocantins e Piauí, cabe ao INSS diligenciar para que não ocorram disparidades no atendimento prestado às populações dos Estados, garantindo a uniformidade dos serviços.

Observo que o pedido principal, em termos de política pública a ser implementada no espectro da própria administração do INSS, tem caráter residual. Ou seja, se o provimento for pela procedência do pedido, apenas se ocorrer demora desproporcional no atendimento pela parte ré, é que terá eficácia o provimento judicial aqui pretendido. Em suma, em APS do INSS no Estado do Maranhão onde o TMEA-PM estiver dentro da razoabilidade, não será necessário ser acionado os demais comandos que serão analisados aqui nesta decisão final de mérito.



Assim, 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).

Com base nos apontamentos acima, declaro este juízo prevento para as ações conexas a esta, e estendo os efeitos desta sentença a todo o Estado do Maranhão.

Isto posto, passo à análise de mérito.

1. MÉRITO

Os fundamentos da decisão proferida em sede de tutela antecipada devem ser mantidos, uma vez que, fora a determinação da extensão dos efeitos desta sentença de mérito para todo o Estado do Maranhão, e de algumas questões pontuais a serem modificadas, não há alteração do panorama fático-jurídico. Razão pela qual adoto também como razão de decidir neste provimento final de mérito os fundamentos declinados em tutela provisória.

Dos Fatos: Gestão da Autarquia Previdenciária

Falhas na Alocação dos Servidores do INSS

A causa de pedir está adstrita à má prestação do serviço público quando da realização das perícias médicas a cargo do INSS. Inicialmente, a parte autora realizou o Inquérito Civil Público nº 1.19.001.000196/2009-41, onde foi constatado que os índices do Tempo Médio de Espera para a Perícia Médica (TMEA-



PM) em várias APS do Maranhão estavam alarmantes, o MPF citou na inicial os índices da APS de Imperatriz e da APS de Santa Inês. Quanto instada a se manifestar sobre o tema, 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, situadas em outro Estado, e 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 médicos-peritos, no decorrer da instrução, a parte ré informou que há 23 APS sem médicos-peritos no Estado do Maranhão, o que contribuía para a existência de elevados Tempo Médio de Espera para a Perícia Médica (TMEA-PM) em grande parte do Estado do Maranhão. Assim, afirma que além do reduzido quadro de peritos médicos vinculados à Gerência Executiva do INSS de Imperatriz-MA, sofre com o fluxo de segurados/assistidos que residem nas 23 APS as quais não possuem médicos-peritos. Também restou evidenciado que a parte ré não estaria a fiscalizar o fiel cumprimento da devida jornada de trabalho por parte de alguns peritos médicos.

De fato, com base nas informações acostadas pela própria ré, 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, a exemplo de boa parte do Estado do Maranhão.

Observo que a carência de peritos médicos do INSS em 22 APS do Maranhão reflete negativamente e de forma intensa na má prestação do serviço público. Noutro ângulo, é patente a assimetria na alocação de recursos humanos no âmbito nacional da autarquia previdenciária. Cito 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, 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, fls. 92/93.



Assim, não há falar em desproporção da medida vindicada nesta ação. É remansoso o entendimento de que os atos administrativos são passíveis de serem sindicados pelo Poder Judiciário, tudo em homenagem ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, art. 5º da CF/88. No caso, a omissão da parte ré salta aos olhos, e compromete, sobretudo, a devida prestação do serviço público. Quanto ao tema da responsabilidade do Estado, é remansoso o entendimento de que **“a ausência do serviço devido ao seu defeituoso funcionamento, inclusive por demora, basta para configurar a responsabilidade do estado pelos danos daí decorrentes em agravo dos administrados.”** (MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Malheiros. 2010. p. 1.011).

Em sede de audiência, a própria ré informou que o índice de Tempo Médio de Espera para a Perícia Médica (TMEA-PM) nacional é de 22 dias. Ora, não há como não admitir que, no Estado do Maranhão, a conduta negligente da ré afronta a dignidade da pessoa humana, diante do cenário vivenciado em muitas APS da região, onde os correlatos índices chegam a ultrapassar 140 dias, fora a ausência de médicos-peritos em 23 APS. Tudo em detrimento do segurado/assistido.

Reforço que a Constituição Federal de 1988 erigiu a dignidade da pessoa humana como metaprincípio a nortear todo o sistema jurídico, tanto assim que o erigiu como princípio fundamental da república. Já quanto ao teor da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, trago à baila oportuna ponderação de Flávia Piovesan:

“Isto porque todo ser humano tem uma dignidade que lhe é inerente, sendo incondicionada, não dependendo de qualquer outro critério, senão ser humano. O valor da dignidade humana, incorporada pela Declaração Universal de 1948, constitui o norte e o lastro ético dos demais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. Todos eles introjetam, no marco do positivismo internacional dos direitos humanos, a dignidade humana como valor fundante”. (PIOVESAN, Flávia. *O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e o direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 18).

Na contramão do axioma acima, como fundamento para não realizar a adequada prestação do serviço público a si incumbido por lei, é remansosa a alegação da parte ré quanto à carência de servidores públicos na região, bem como pela dificuldade de modificar a estrutura atual de alocações de peritos-



médicos, os quais se centralizam em algumas regiões do país, atribui tal fato a questões “estruturais” remotas da instituição a refletir no presente.

Ressalto que os segurados/beneficiados que residem na área que circunscreve o Estado do Maranhão têm os mesmos direitos e as mesmas necessidades dos que residem nos demais Estados do país. Até porque o pagamento retroativo do benefício não restaura a dignidade da pessoa humana abalada com a mora no recebimento da verba de caráter alimentar.

Situações concretas foram trazidas pelas partes para a cognição do juízo, cito:

a) às fl. 177/179, o segurado MFO (iniciais) alega que efetuou requerimento administrativo para concessão de auxílio-doença e sua perícia médica foi agendada para cerca de 05 meses depois;

b) as fls. 191/192 noticiam situação ainda pior. O segurado RS (iniciais) declarou que no dia e hora designados para realização de sua perícia (após sucessivas remarcações), compareceu à APS de Imperatriz foi informado que a perícia não seria realizada porque o médico não havia comparecido;

c) Em novembro de 2013, situação semelhante foi veiculada em reportagem exibida na mídia local, segue cópia em CD-ROM anexa aos autos. O segurado ASF (iniciais), afirma que, apesar de ter contribuído por mais de 20 anos para a previdência social, quando necessitou da realização da perícia médica, após meses de espera, foi informado que o médico não havia comparecido. Sendo a nova data designada para março/2014. No final da reportagem concluiu: ***“eu me sinto lesado pelo INSS ... qualquer coisa que a gente vai procurar lá, não tem informação, não tem médico, não tem nada ... a gente é maltratado lá.”***

f) após a decisão que antecipou a tutela, as informações prestadas pela ré apontam que existem 23 APS no Maranhão sem peritos-médicos. Por conseguinte, os segurados/assistidos estão a migrar para as APS vinculadas à Gerência de Imperatriz-MA.

No mais, ratifico os fundamentos esposados na decisão que antecipou a tutela para reforçar que o médico-perito é servidor público federal como qualquer outro e, quando do ingresso nos quadros do INSS, anuiu com o **ato-condição** em vista às obrigações e aos deveres a cumprir, sendo defeso se utilizar



da autonomia encontrada na iniciativa privada quando da prestação do serviço público a si incumbido por disposição legal.

Reforço que questões atinentes a melhoras na remuneração devem ser dirimidas pela via apropriada, e não podem servir como pretexto para corroborarem a inadequada atividade exercida, principalmente, quando pessoas em estado de vulnerabilidade são as destinatárias do serviço público a ser prestado. Cabe, pois, à parte ré gerenciar adequadamente os seus recursos humanos; inclusive, se a situação exigir, valer-se das adequadas sanções disciplinares.

É oportuno frisar que o INSS é uma autarquia de âmbito nacional e 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 públicos sem considerar as devidas contingências nas diversas regiões do país, omitindo-se em oferecer um serviço público de mediana qualidade para a vasta população que aqui se encontra.

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

Noutro giro, restou demonstrado no decorrer da instrução que, mesmo a parte ré tendo realizado concurso público com oferta de vagas para algumas APS do Estado do Maranhão, não ocorreram interessados. Nestes casos, para que a prestação do serviço não seja prejudicada, e com o olhar voltado ao princípio da continuidade do serviço público, se a redistribuição do quadro de médicos-perito se mostrar inviável, autorizo a parte ré realizar o credenciamento de médicos no Estado do Maranhão, para que estes façam as vezes das atividades desempenhadas pelos médicos-peritos do INSS. Devendo, para tanto, agir com parcimônia nas contratações, zelando pela qualidade do serviço prestado até que o quadro efetivo seja regularizado.

Estes axiomas, quando aglutinados, acarretam as consequências sofridas pelos segurados/beneficiados que se utilizam dos serviços oferecidos pelas Gerências Executivas do INSS no Maranhão: índices alarmantes do TMEA-PM em muitas APS do Estado, e migrações de atendimento para outras APS, a exemplo da



APS de Imperatriz-MA devido ao fato de, atualmente, 22 APS se encontrarem sem a presença de médico-perito.

De fato, há uma abissal desfuncionalidade na prestação local do serviço público oferecido pelo INSS. Alegações de que tais fatos estão relacionados a questões estruturais da instituição, com o intuito de justificar o descompasso verificado, estão na contramão da boa-fé que deve nortear as condutas das partes. Não pode a ré se valer da sua própria torpeza em detrimento do segurado/assistido.

Em suma, a assimetria na distribuição dos médicos-peritos do INSS por todo o país, com preterição para algumas regiões (a exemplo de muitas APS do Estado do Maranhão), e os fortes indícios da ausência do efetivo cumprimento da jornada de trabalho por parte de alguns peritos-médicos, tudo a reduzir a efetividade de perícias a serem realizadas dentro da potencialidade da instituição, reforça a necessidade do provimento judicial.

Observo que o INSS tem vários meios disponíveis para sanar a mora quanto à realização das perícias médicas no Estado do Maranhão, a saber: **a)** maiores controle e fiscalização nas atividades realizadas pelos peritos vinculados à gerência local; **b)** remoções de ofício de outras regiões para esta; **c)** realização de novos concursos; **d)** mutirões de perícias, entre outras medidas; **e)** credenciamento de médicos, em APS em que não houve interessados no provimento do cargo.

Enfim, as falhas gerenciais criadas pela Autarquia Previdenciária, diante do quadro do TMEA-PM em boa parte do Estado do Maranhão se encontrar em tais proporções, deve ser por esta própria solucionada. Não compete ao Judiciário se imiscuir no "mérito administrativo" para fazer as vezes de gestor frente à ineficiência do Executivo em relação aos fatos da causa de pedir. Assim, cabe, pois, à ré escolher, dentre as diversas possibilidades ao seu alcance, a que será utilizada tendo em vista o seu poder de autogestão.

Contudo, deverá o INSS arcar com as consequências da sua conduta omissiva - serviço tardiamente prestado -, caso persista. É defeso transferir tais responsabilidades para terceiros, principalmente, quando estes se encontram em situação de hipossuficiência e à espera de um benefício previdenciário ou



assistencial que lhes garantam a dignidade adequada, a fim de minimizar as mazelas do abalado quadro de saúde dos requerentes.

Os Destinatários dos Serviços Públicos

Por conseguinte, na outra ponta, estão os segurados da previdência social e possíveis beneficiados da assistência social, os quais estão impedidos, dentro de um prazo razoável, do acesso ao reconhecimento do seu direito subjetivo, em função dos alarmantes TMEA-PM, em boa parte do Maranhão. É lícito concluir que a situação vertente está em total descompasso com a razoável duração do processo administrativo, art. 5, LXXVIII, da CF/88.

Observo que, quanto ao auxílio-acidente, ao auxílio-doença, à pensão por morte para o inválido, à aposentadoria por invalidez, tais benefícios estão inseridos na modalidade do regime contributivo, onde há a contraprestação do segurado com esteio nas contribuições sociais. Porém, no momento em que o segurado (ou dependente) mais necessita, é tolhido do benefício previdenciário, já que, em muitos casos, por anos contribuiu para a previdência.

Por sua vez, o benefício assistencial, embora não seja de caráter contributivo, tem alicerce no respeito ao mínimo existencial do indivíduo, com adendo ao requisito cumulativo da miserabilidade, nos termos do art. 203, V, da CF/88. Homenageia-se, pois, o princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, ambas as circunstâncias versadas requerem atenção especial por parte do INSS.

Com lastro nos fundamentos acima, acolho o pedido no que se refere à necessidade de provisoriamente ser utilizado mecanismo a fim de que o segurado/assistido não seja prejudicado diante de índices do TMEA-PM que fujam da razoabilidade.

Embora não exista prazo fixado em lei para que o INSS proceda à perícia médica, é evidente que não pode agir de modo aleatório, principalmente, quando os índices do TMEA-PM de outras regiões do país são consideravelmente menores.



Por ora, é certo que a não concessão do provimento final de mérito acarretará prejuízos incalculáveis aos segurados/assistidos de todo o Maranhão, eis que a verba pleiteada possui caráter alimentar e substitui a remuneração quando da atividade, exegese do art. 201, § 2º da CF/88. Ratifico que os prejuízos em tela não são restaurados com o recebimento dos valores em período futuro, já restando abalada a dignidade dos segurados/assistidos.

Quanto a este item, julgo procedente o pedido do autor.

Definir, pois, um parâmetro para o pedido da lide é medida que se impõe.

Reforço o parâmetro definido em sede de tutela antecipada, pois o entendo proporcionalmente adequado à casuística (sob a ótica da administração e do segurados/assistidos), e de acordo com lastro analógico em preceito legal, de forma integrativa com o ordenamento jurídico vigente.

O art. 41-A, § 5º, da Lei nº 8.213/91 dispõe: ***“o primeiro pagamento do benefício será efetuado até quarenta e cinco dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão.”*** Entendo que esta norma jurídica é adequada para servir de paradigma a ser observado pela ré, como prazo máximo para a realização das perícias médicas a partir da data do requerimento administrativo.

De fato, o ideal seria este juízo se valer de um prazo limite inferior a 30 dias, já que o benefício em voga é substitutivo da remuneração quando da atividade, pois, é certo que parte desta verba será destinada ao pagamento das obrigações contraídas no mês pelos segurados/assistidos.

Porém, diante do cenário atual quanto aos índices alarmantes do TMEA-PM em boa parte do Estado Maranhão, a determinação do **lapso temporal máximo de até 45 dias** para realização da perícia médica impinge significativas melhoras para os segurados/assistidos.

Assim, devem as Gerências Executivas do INSS no Maranhão, em todo o seu âmbito de atuação, **realizar, em até 45 dias, a contar da data do**



requerimento administrativo, as perícias médicas, a fim de oportunizar a concessão dos benefícios previdenciários e assistenciais aos segurados/assistidos, que sejam domiciliados nas áreas abrangidas.

Quanto ao médico assistente, algumas questões pontuais devem ser ponderadas. O art. 194 da CF/88 estabelece que a seguridade social é formada pela previdência social, assistência social e saúde. Assim, os médicos vinculados ao SUS estão abrangidos pela seguridade. Ao exercerem suas atividades no sistema público de saúde, estes profissionais realizam cursos de treinamento junto ao seu órgão de origem, possuindo habilidade específica para tanto. Inclusive, têm as suas atuações sindicadas pela Administração Pública. Por conseguinte, entendo prudente que o laudo do médico assistente, para fazer as vezes para a concessão provisória do benefício pretendido, deve ser da lavra de profissional vinculado à seguridade; em suma, um médico no exercício da sua atividade junto ao SUS.

Tal exegese, além de garantir integridade ao sistema, também facilita o combate de possíveis fraudes, haja vista que a Administração Pública pode exercer o seu poder disciplinar de forma mais eficiente e de modo mais fluido, coibindo, de plano, qualquer ato ilícito que venha a surgir. Friso que tal modificação de paradigma não irá causar transtornos a grande maioria dos segurados/assistidos, já que, em regra, estes não possuem recursos para o pagamento de médico particular, e se valem dos serviços prestados pelo SUS.

Assim, restrinjo o alcance dos laudos médicos provisórios, para abranger apenas os laudos de médicos assistentes vinculados aos SUS, e desde que estes estejam no exercício de tal *mister* quando da lavratura do documento.

Não obstante, não sendo observado o prazo acima já no momento do agendamento eletrônico, determino que os benefícios previdenciários (auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez e a pensão por morte devida aos incapazes) sejam, de imediato, provisoriamente concedidos ou mantidos com base em atestado médico do assistente que seja vinculado à seguridade social, desde que presentes os



demais requisitos legais, até que o segurado seja submetido à perícia médica a cargo do INSS.

Já quanto ao benefício assistencial, diante dos requisitos cumulativos da deficiência e o da miserabilidade, vez que a perícia social não foi objeto desta ação, determino que, não sendo observado o prazo acima (45 dias da data do requerimento para a realização da perícia médica), já no momento do agendamento eletrônico, o INSS, com base no atestado médico do assistente vinculado à seguridade social, conceda provisoriamente o benefício, apenas após a realização do estudo sócio-econômico favorável, se, até a sua conclusão, ainda não tiver sido efetuada a perícia médica. Se já, e diante de ambos os requisitos favoráveis, conceda-o definitivamente.

Cumprе salientar que o comparecimento do segurado à perícia médica junto ao INSS é obrigatório, sob pena de imediata cessação do benefício.

Consigno que a medida judicial engloba também as perícias dos benefícios previdenciários como causa em acidente de trabalho, pois a lide trata sobre regra de eficiência do órgão gestor do INSS, não se está a determinar a concessão de quaisquer benefícios com base em decisão judicial.

Esta sentença judicial determina medidas a serem adotadas apenas em âmbito administrativo, para que o laudo do médico assistente faça as vezes, provisoriamente, do laudo do perito, se configurada a mora. Não se aplicando, assim, a exceção prevista no art. 109, I, da CF/88. Além do mais, seria uma grande afronta à isonomia material estabelecer tratamento diferenciado, na seara interna da instituição, em vista a um possível litígio judicial futuro ser ou não da competência da Justiça Federal.

O atestado médico fornecido por médico vinculado ao SUS, e no exercício de tais atribuições, deverá ser exigido do segurado/assistido no momento do requerimento administrativo ou no da renovação do benefício. Para que este documento seja utilizado, provisoriamente, em substituição à perícia do INSS, requer, ao ser apresentado pelo segurado/assistido, estar de acordo com o



disposto no art. 3º da Resolução 1.851/2008 do Conselho Federal de Medicina-CFM⁵. **E, no seu teor, constar:** **a)** o Código Internacional de Doenças – CID; **b)** a data de início da doença e da incapacidade (DII); **c)** a data provável de recuperação do paciente para o desempenho das atividades habituais e/ou laborais (DCI), se for o caso.

No mais, poderá a ré implantar o sistema do atestado médico eletrônico, com o cadastro prévio liberado para os médicos, condicionada a sua utilização à efetiva operacionalidade.

Em relação à forma e ao modo como as Gerências Executivas do INSS no Maranhão exigirão a comprovação do domicílio dos segurados/beneficiados, para que estes se valham dos benefícios desta decisão judicial, deverá a ré se utilizar da sua prática convencional.

De plano, rechaço qualquer argumento da parte ré em vista à ampliação do prazo para implantar o benefício previdenciário/assistencial, eis que esta decisão final de mérito baseou-se em prazo razoável para tal viabilidade, e que é seguido nas demais regiões do país. Inclusive, o lapso temporal consignado nesta decisão judicial igualou-se ao maior fixado no âmbito de todos os Estados abrangidos pelo TRF4, onde há julgados, em casos similares, com prazos fixados para a implantação do benefício, a partir do agendamento administrativo da perícia médica, em até: a) 15 dias; b) 30 dias; e c) 45 dias.

As alegações de que esta medida judicial acarretará fraudes incalculáveis para os cofres públicos, partem da premissa defendida por Thomas Hobbes de que todo homem é mau na sua gênese, olvidando-se da realidade sofrida por vários segurados/assistidos alijados do pronto acesso à verba alimentar, até que seja efetivada a perícia médica após meses ao requerimento formulado.

⁵ Art. 3º Na elaboração do atestado médico, o médico assistente observará os seguintes procedimentos: I - especificar o tempo concedido de dispensa à atividade, necessário para a recuperação do paciente; II - estabelecer o diagnóstico, quando expressamente autorizado pelo paciente; III - registrar os dados de maneira legível; IV - identificar-se como emissor, mediante assinatura e carimbo ou número de registro no Conselho Regional de Medicina.

Parágrafo único. Quando o atestado for solicitado pelo paciente ou seu representante legal para fins de perícia médica deverá observar: I - o diagnóstico; II - os resultados dos exames complementares; III - a conduta terapêutica; IV - o prognóstico; V - as consequências à saúde do paciente; VI - o provável tempo de repouso estimado necessário para a sua recuperação, que complementarmente o parecer fundamentado do médico perito, a quem cabe legalmente a decisão do benefício previdenciário, tais como: aposentadoria, invalidez definitiva, readaptação; VII - registrar os dados de maneira legível; VIII - identificar-se como emissor, mediante assinatura e carimbo ou número de registro no Conselho Regional de Medicina.



No mais, este juízo reduziu o espectro de utilização provisória dos atestados médicos. Assim, para fazer as vezes do atestado provisório, deve ser da lavra de médico que esteja a serviço da seguridade social, a exemplo dos médicos em atuação junto ao SUS.

Esta Magistrada tem conhecimento sobre as diversas quadrilhas que assolam os recursos previdenciários de forma ilícita. Assevero que tais condutas devem ser combatidas com os rigores da lei, e na extensão de todos os Poderes constituídos. Porém, estas circunstâncias não podem, isoladamente, servir de escudo para, de forma desarrazoada, prejudicar o direito subjetivo dos segurados/assistidos que estão a agir conforme a lei.

Se o INSS quiser minimizar a utilização provisória dos atestados particulares do médico assistente poderá realizar as perícias médicas em prazo anterior aos 45 dias a partir do requerimento administrativo, valendo-se dos recursos e dos meios disponíveis no âmbito da instituição nacional.

Acrescento que o INSS, caso entenda pela existência de **indícios veementes de fraude material ou ideológica** no laudo médico particular apresentado pelo segurado/assistido, não deverá conceder o benefício provisoriamente, mesmo que presentes os demais requisitos. Neste caso, deverá não só aguardar a confirmação do laudo do perito médico oficial para a concessão do benefício, como também extrair cópias das possíveis contrafações e encaminhá-las, de plano, ao MPF, para que este tome as medidas que entender cabíveis.

Os benefícios concedidos provisoriamente, com esteio nesta decisão judicial, devem ser suspensos tão logo divirja a primeira perícia médica realizada pelo INSS. No caso, diante do caráter alimentar do benefício, quando da boa-fé do segurado/assistido, **entendo pela irrepetibilidade da verba**, eis que foi a ré que deu causa a toda a situação configurada, **exceto: a) não comparecimento do segurado/assistido à perícia médica por motivo injustificado; b) indícios de fraude, através da falsidade ideológica ou material, ou de outro delito.**

Neste sentido, segue o teor da Apelação nº 5025299-96.2011.404.711/RS: “.. *evidenciada a boa-fé, o beneficiário não pode ficar obrigado*



a devolver valores que já foram consumidos, sob pena de inviabilização do instituto da tutela antecipada no âmbito dos direitos previdenciários.”

Deverá a ré dar **ampla publicidade interna**, através dos seus meios de comunicação, do teor deste provimento final de mérito. Entre as medidas a serem adotadas, **deverá:** **a)** afixar cartazes nos murais internos e externos nas Gerências Executivas do INSS no Estado do Maranhão, e nas suas respectivas APS, informando o teor do dispositivo desta sentença; **b)** viabilizar, no seu site, com fácil visualização e acesso pelo usuário, a integralidade desta sentença; **c)** encaminhar comunicação aos segurados/assistidos que já estão com perícias futuras agendadas para que apresentem os laudos médicos do assistente vinculado à seguridade, a fim de que possam também se beneficiar do que aqui restou consignado neste provimento judicial.

Astreintes Impostas

Tendo em vista que no decorrer da instrução processual a parte ré mostrou-se diligente em cumprir a decisão judicial proferida em sede de tutela antecipada, embora no momento inicial tal conduta não restou caracterizada, revogo as multas impostas à parte ré, bem como as impostas ao Presidente do INSS e à Gerente do INSS de Imperatriz-MA, à época dos fatos.

Assim, quanto ao momento pretérito, aplico, analogicamente, o perdão judicial em relação a todas as *astreintes* impostas por este juízo, revogando-as.

DISPOSITIVO

EM **RAZÃO DO EXPOSTO**, confirmo a tutela antecipada, **acolhendo parcialmente o pedido**, nos termos do art. 269, I, do CPC e, com base na fundamentação acima, **estendo os efeitos deste provimento final para todo o Estado do Maranhão, DETERMINANDO que:**

- a) as Gerências Executivas do INSS no Maranhão realizem, em até 45 dias, a contar da data do requerimento administrativo, as perícias médicas para concessão dos benefícios**



- previdenciários (inclusive em casos de acidente de trabalho) e assistenciais aos deficientes e que exijam tal requisito;
- b) caso não observado o prazo acima estabelecido no momento do agendamento eletrônico, os benefícios previdenciários, inclusive em casos de acidente de trabalho, (auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez e a pensão por morte devida aos incapazes) devem ser, de imediato, provisoriamente concedidos ou mantidos com base em atestado médico do assistente que esteja a serviço da Seguridade Social, desde que presentes os demais requisitos legais, até que o segurado seja submetido à perícia médica a cargo do INSS. Ressalto que o atestado médico deve estar de acordo com o art. 3º da Resolução 1.851/2008 do CFM, e conter o CID, DII, DCI;
- c) em relação ao benefício assistencial, não sendo observado o prazo acima (45 dias da data do requerimento para a realização da perícia médica), no momento do agendamento eletrônico, o INSS, com base no atestado médico do assistente, deverá conceder provisoriamente o benefício, apenas após a realização do estudo sócio-econômico favorável à pretensão do assistido;
- d) os benefícios concedidos provisoriamente poderão ser suspensos tão logo divirja a primeira perícia médica realizada pelo INSS; pelo não comparecimento do segurado à perícia médica por motivo injustificado; por indícios de fraude através da falsidade ideológica/material ou outro delito;
- e) que a ré dê ampla publicidade interna por seus meios de comunicação, conforme acima consignado;
- f) revogo as multas anteriores imputadas à ré, e ao Gerente do INSS, bem como à Gerente do INSS de Imperatriz-MA, à época dos fatos.



Fixo o prazo máximo de até 06/05/2015, para o imediato cumprimento desta sentença pela ré.

Deverá a ré fornecer, a partir de 06/05/2015, nos primeiros 03 anos a partir da intimação desta sentença, relatórios semestrais ao MPF-Imperatriz/MA, informando tudo que for pertinente para que o autor da ação monitore a efetividade do provimento concedido, até determinação de cessação dos envios por parte deste juízo.

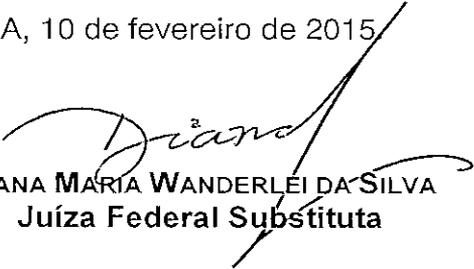
Os efeitos desta sentença valerão até que outra medida administrativa seja adotada pela parte ré, desde que esta seja mais benéfica ao segurado/assistido, com redução ou superação dos índices do Tempo Médio de Espera para a Perícia Médica (TMEA-PM). Contudo, antes de qualquer medida, deverá a ré informar ao autor da ação.

Desde já consigno que, caso ocorra o descumprimento desta decisão judicial, arbitrarei multa, a ser imputada à ré, de: **a)** R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por dia de atraso pela não implementação das medidas internas a fim de viabilizar a determinação judicial; **b)** R\$ 200,00 (duzentos reais) por dia atraso por segurado/assistido, individualmente considerado, que não tenha sido concedido e/ou implementado o benefício na forma e no prazo estabelecidos nesta sentença; **c)** R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de atraso pelo não envio do relatório semestral ao MPF-Imperatriz, informando os índices do Tempo Médio de Espera para a Perícia Médica (TMEA-PM) no Estado do Maranhão, para que possa monitorar o cumprimento do provimento final de mérito.

Comunique-se o teor deste *decisum* a Exma. Relatora dos Agravos de Instrumento interpostos.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Imperatriz/MA, 10 de fevereiro de 2015


DIANA MARIA WANDERLEI DA SILVA
Juíza Federal Substituta