

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5000042-75.2011.404.7001/PR

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

SENTENÇA

1. RELATÓRIO.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público Federal** em face do **Instituto Nacional do Seguro Social- INSS**, objetivando, inclusive em sede liminar, provimento jurisdicional determinando ao INSS que, nos pedidos iniciais de benefício por incapacidade laborativa em que a perícia for marcada para além do 16º dia a contar do seu agendamento, seja imediata e provisoriamente implantado o benefício até que efetivada a perícia e analisado o pedido de concessão, em regular processo administrativo, nos casos de: a) auxílio-doença; b) benefício de prestação continuada da assistência social a pessoas com deficiência; c) pensão por morte para o dependente inválido.

Sustentou que incumbiria ao INSS o dever de conceder os benefícios de prestação continuada da assistência social à pessoas com deficiência incapacitadas para o trabalho, auxílio-doença e pensão por morte ao dependente inválido, os quais pressupõem a incapacidade laborativa que, todavia, somente pode ser constatada através de perícias realizadas pelos médicos peritos da Previdência Social, consoante prevê o artigo 2º, da Lei nº 10.876/04.

Aduziu, todavia, que sobredita lei não disporia expressamente acerca do prazo que a Administração Pública dispõe para realizar sobreditas perícias, o que tem permitido ao INSS a demora abusiva na análise dos pedidos de benefícios previdenciários por incapacidade laborativa. Segundo afirmou, nas agências do INSS abrangidos por esta Subseção Judiciária de Londrina a perícia tem sido agendada para períodos superiores a 60 ou 90 dias (Evento 1, PROCADM20), o que ocasiona sérios prejuízos àqueles que, incapacitados, requerem a concessão dos benefícios em comento.

Teceu considerações acerca de sua legitimidade ativa ad causam, bem como da competência da Justiça Federal para julgar a presente demanda.

No que pertine a eventuais litispendência, coisa julgada ou conexão, informou que:

a) Na 19ª Vara Cível Federal de São Paulo foi proposta a ação civil pública nº 2009.61.00.026369-6, com abrangência nacional, pleiteando provimento para determinar ao INSS a realização de perícia médica no prazo máximo de 15 dias a partir do agendamento, a contratação temporária de peritos médicos, enquanto perdurar a mora, além de outras medidas que não coincidem com o objeto desta ação. Alegou que a decisão liminar em aludido feito apenas facultou ao INSS a contratação de peritos temporários para amenizar a demora nas perícias.

b) Na 14ª Vara Federal de Salvador foi proposta a ação civil pública nº 2005.33.00.020219-8, com abrangência nacional, na qual foi determinado em sentença que, uma vez apresentado pedido de prorrogação de benefício de auxílio-doença, deveria o INSS manter o pagamento do benefício até que fosse realizada a perícia médica. Saliou que a situação tutelada em referido feito diferia da versada na presente ação na medida em que nesta visa-se proteger o segurado contra a demora no primeiro pedido de benefício decorrente de incapacidade laborativa, não na sua prorrogação.

c) Na Vara Federal Previdenciária de Curitiba foi ajuizada a ação civil pública nº 5000702-09.2010.404.7000, pleiteando a condenação do INSS a 'realizar as perícias necessárias à concessão de benefícios previdenciários e assistenciais no prazo máximo de trinta dias a contar do requerimento, ou, caso o agendamento da perícia ultrapassasse o mencionado prazo, a concessão provisória do benefício requerido; e, nos casos em que necessária a realização de perícia para autorizar a manutenção do benefício, fosse determinada sua realização no prazo máximo de trinta dias anteriores à cessação do benefício ou a sua manutenção provisória'. Argumentou, todavia, que apesar de possuir finalidade semelhante à da presente demanda a decisão que antecipou parcialmente a tutela naquele feito restringiu seus efeitos territoriais à Subseção Judiciária de Curitiba.

Entendeu, assim, que não haveria de falar-se em litispendência da presente ação com as acima aludidas, tampouco em conexão, haja vista que possuem objeto distintos ou abrangência territorial diversa.

Alegou que embora a lei fosse omissa quanto ao prazo para a realização da perícia, uma interpretação sistêmica permitiria encontrar no artigo 59 da Lei 8.213/91 um parâmetro normativo para a fixação do prazo, estabelecendo como razoável o período de 15 dias.

Apesar de devidamente intimado, o INSS deixou transcorrer 'in albis' o prazo de 72 horas que lhe foi concedido para se manifestar nos termos do artigo 2º, da Lei nº 8.437/92.

A decisão do evento 08 deferiu parcialmente a liminar, para o fim de fixar o prazo de 45 dias para que o INSS estabelecesse e implementasse as medidas necessárias a fim de que o tempo de espera pelo agendamento das perícias mencionadas na petição inicial (de auxílio-doença e de benefício de prestação continuada da assistência social a pessoas com deficiência) não fosse superior a 30 dias, contados a partir da solicitação. Em caso de não cumprimento da decisão no prazo mencionado, haveria a incidência de multa diária por requerente cuja perícia seja agendada em prazo superior a 30 dias.

Determinou a decisão, ainda, que no caso de perícia para verificação da invalidez do dependente para fins de pensão por morte, procedesse o INSS ao agendamento do exame no prazo máximo de 30 dias contados da data do requerimento. Na hipótese de não agendamento do exame em referido prazo, deveria o INSS conceder provisoriamente a pensão por morte em favor do dependente até a data da realização da perícia, desde que inexistissem outros motivos, além da falta de perícia, a obstar tal concessão.

O MPF no evento 13 apresentou embargos de declaração em face da decisão supra, que foi rejeitado ante a ausência de obscuridade, contradição ou omissão da decisão (evento 15).

No evento 23 o MPF informou a interposição de Agravo de Instrumento diante das decisões dos eventos 08 e 13, e no evento 25 o INSS informou a interposição de Agravo Retido em face do despacho do evento 08, sendo que no evento 27 foram mantidas as decisões agravadas por seus próprios fundamentos.

No evento 34 houve comunicação da decisão proferida no Agravo de Instrumento interposto pelo MPF, que deu parcial provimento ao recurso, para o fim de determinar ao INSS que, no caso de perícia para verificação da invalidez do dependente para fins de pensão por morte, auxílio-doença e de prestação continuada de assistência a pessoas com deficiência procedesse ao agendamento do exame no prazo máximo de 30 dias, contados da data do requerimento. Na hipótese de não agendamento do exame em referido prazo, deveria o INSS conceder provisoriamente o benefício em favor do beneficiário até a data da realização da perícia.

No evento 35 o INSS apresentou contestação à presente ação, alegando que era sujeita a circunstâncias de fato que poderiam afetar seu funcionamento, a despeito do dever de prestar serviços de acordo com os princípios constitucionais.

Informou que em relação aos benefícios por incapacidade, diante da exigência de realização de perícia médica para seu deferimento, existia um monitoramento permanente da situação da agenda de perícias de cada APS, realizando ajustes a fim de otimizar os recursos disponíveis.

Apresentou as datas disponíveis para agendamento de perícia nas APSs localizadas em municípios sob a jurisdição da Subseção Judiciária de Londrina.

Pugnou pela improcedência do pedido.

No evento 38 o MPF impugnou a contestação. Discordou da afirmação do INSS de que os prazos por ele apresentados seriam razoáveis, apontando como prazo adequado para agendamento de perícias médicas 16 dias. Notou que a situação dos agendamentos de perícias é variável no tempo. Apontou que a demora em agendar tais perícias ofende a Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como a Constituição Federal, na medida em que desrespeita a duração razoável do processo. Requereu o julgamento antecipado da lide.

A decisão do evento 40 determinou o julgamento antecipado da lide.

No parecer do evento 45 o MPF requereu a reconsideração da decisão supra, em razão de informações acerca de fatos supervenientes de que o agendamento estaria ultrapassando

o prazo de 30 dias determinado liminarmente pelo juízo. Expôs também que a APS de Ibaiti estaria sem qualquer perito médico. Pediu pela dilação da instrução probatória.

Intimado em razão do despacho do evento 47, o INSS no evento 51 apresentou planilhas contemplando dados das APSs localizadas na Subseção Judiciária de Londrina - PR.

Alegou a impossibilidade de cumprimento da liminar por insuficiente número de peritos, fazendo um breve histórico do credenciamento de peritos em Londrina - PR. Inferiu a partir do gráfico apresentado que haveria uma tendência no crescimento do número de agendamento, e manutenção no número de peritos, o que inviabilizaria o agendamento em até 30 dias.

Apontou limitações que impediriam o cumprimento da liminar, quais sejam a suspensão de novos concursos pelo Ministério do Planejamento; o não benefício de Londrina pela admissão de peritos aprovados no concurso anterior; a impossibilidade de contratação por tempo determinado de servidor temporário e a impossibilidade de contratação de empresa ou pessoa física para prestação de serviços de perícia ao INSS. Destacou que o INSS não teria como deflagrar concurso sem dotação orçamentária e sem autorização do Ministério do Planejamento e, portanto, inexisteriam meios administrativos à disposição da referida autarquia para que pudesse garantir a implementação da liminar.

Enumerou outros fatores fora da esfera de controle do INSS que determinariam o cumprimento ou não do prazo para realização de perícias, tais quais variáveis demográficas e socioeconômicas, como maior formalização das relações de trabalho, aumento da população economicamente ativa; razões de ordem técnica, como a impossibilidade de atendimento às 18 perícias diárias; razões de ordem comportamental, que seria o não comparecimento do segurado no dia designado para a perícia; questões gerenciais, como as licenças, afastamentos e férias dos peritos, não contabilizadas pelo INSS nos cálculos realizados anteriormente.

Disponibilizou dados enviados pela Seção de Recursos Humanos. Pediu pela revogação da liminar por força de fatos supervenientes a serem levados em consideração pelo juízo, e argumentou no sentido de que a multa fixada na liminar violaria o princípio da necessidade, uma vez que a apuração do valor da liquidação demandaria de recursos públicos, como o processo administrativo, em um trabalho desproporcional.

Explanou acerca dos impactos administrativos e sociais negativos da pretensão ministerial de concessão automática de benefícios por incapacidade e da pensão por morte.

Levantou questões de ordem pública, como a inadequação da via eleita e ofensa ao juízo natural, em decorrência da necessidade prévia de interposição de Mandado de Injunção Coletivo junto ao Supremo Tribunal Federal, cuja legitimidade ativa não pertence MPF. Aduziu que o juízo federal não teria competência para colmatar lacuna decorrente de omissão legislativa parcial. A ilegitimidade ativa do MPF decorreria, inclusive, da inexistência de direitos individuais homogêneos indisponíveis. Alegou a impossibilidade jurídica do pedido em razão da causa de pedir e pedido serem ilícitos.

Argumentou que o objetivo do autor na presente ação seria a judicialização da gestão administrativa do INSS e atribuição de responsabilidade a esta autarquia pelo controle de

variáveis que estão fora de seu domínio.

O MPF, no evento 56, apresentou suas alegações finais. Defendeu a não aplicação da reserva do possível quando as políticas públicas visassem atender ao denominado mínimo existencial, apontando jurisprudência neste sentido. De acordo com esta teoria, determinando-se um rol de prioridades, caberia a Administração Pública zelar pelo seu atendimento de modo eficaz e satisfatório.

Alegou a desnecessidade de interposição de Mandado de Injunção, em razão da lesão ao direito ocorrer na Subseção de Londrina, aproximando o poder Judiciário das particularidades do problema apontado, a despeito do que ocorria se ajuizada tal ação perante o STF. Demonstrou a legitimidade do Ministério Público Federal, apresentando dispositivos constitucionais que legitimam a atuação do *parquet*, bem como informando que o objetivo da presente ação não seria o direito individual, e sim o direito e todo e qualquer beneficiário da previdência e assistência social conseguir efetivar sua pretensão, sem que a precariedade na prestação de serviços de perícia afastasse o referido direito.

Reiterou o pedido de implantação automática e provisória do benefício em caso de descumprimento do prazo razoável para realização de perícias nos casos de auxílio-doença e prestação continuada de assistência social a pessoas com deficiência e pensão por morte para o dependente inválido, bem como pela proporcionalidade do prazo máximo de 15 dias para sua realização.

No evento 58, o MPF acrescentou nas alegações finais por ele apresentadas o pedido de antecipação de tutela, tendo em vista a presença dos requisitos necessários.

A decisão do evento 59 manteve a decisão proferida no evento 8 tal como lançada, designou audiência de conciliação e salientou que em caso de descumprimento do prazo estabelecido pelo juízo para a realização de perícias, haja a implantação automática e provisória de benefícios, haveria a análise do fato pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no agravo de instrumento nº 5001998-80.2011.404.0000, razão pela qual deixava de se pronunciar a respeito naquele momento.

O INSS comunicou no evento 68 a interposição de Agravo de Instrumento em face da decisão do evento 59, sendo que no evento 70 houve a determinação para se aguardar eventual concessão de efeito suspensivo a este agravo no prazo de 30 dias.

Comunicação da decisão proferida no Agravo de Instrumento no evento 78, sendo que houve parcial provimento ao recurso, majorando o prazo determinado, no agravo interposto pelo MPF, de 30 para 45 dias e determinando que em caso de não agendamento do exame no referido prazo, deveria o INSS conceder provisoriamente o benefício em favor do beneficiário até a data da realização da perícia.

No evento 79 houve a juntada do termo de audiência, na qual a conciliação resultou infrutífera e houve o deferimento do prazo de 60 dias para que o INSS cumprisse a decisão proferida pelo TRF no Agravo de Instrumento do evento 78.

A petição do INSS no evento 82 informou que o tempo médio de espera do

agendamento de perícias iniciais (TMEA) manteve-se dentro do limite dos 45 dias, bem como ressaltou que houve reestruturação administrativa e priorização das perícias iniciais no âmbito local. Informou ainda a previsão de novas vagas em concurso para perito médico em Londrina - PR.

O MPF no parecer do evento 85 requereu a intimação do INSS para que informasse o TMEA das APS de Ibaiti e Sapopema no mês de novembro de 2011, o que foi deferido pelo juízo no evento 87.

Na petição do evento 90 o INSS informou que não haveria APS em Sapopema, e que a APS de Ibaiti estaria fora da área de abrangência da liminar, pois faria parte da Subseção Judiciária de Jacarezinho - PR. Requereu a manutenção do prazo de 45 dias de TMEA, invocando como parâmetro normativo o art. 41-A da Lei 8.213/91. Subsidiariamente, requereu que o prazo de 45 dias de tempo médio de espera seja adotado pelo Juízo até que haja a efetiva entrada em exercício de todos os 11 novos Peritos Médicos da Previdência Social aprovados no concurso.

No evento 92 o MPF reiterou os pedidos feitos anteriormente e pugnou pela redução do TMEA para 15 dias, inclusive em razão das novas vagas de perito informadas pelo INSS.

Os autos foram registrados para sentença.

É o relatório. Decido.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Cuida-se de ação civil pública em que o Ministério Público Federal pretende seja determinado ao INSS que, nos pedidos iniciais de benefício por incapacidade laborativa, quais sejam, auxílio-doença, prestação continuada da assistência social a pessoas com deficiência e pensão por morte para o dependente inválido, a perícia seja marcada para um prazo máximo de 15 dias, sob pena de implantação imediata e provisória do benefício até que a perícia seja efetivada e o pedido de concessão analisado em regular processo administrativo.

Ao apreciar a liminar, decidi da forma que segue (ev. 8):

...

Não se olvida de que o INSS tem envidado esforços com vistas a otimizar o atendimento aos segurados, mediante a adoção de medidas tais como alterações em sua estrutura organizacional, implementação de atendimento agendado eletronicamente, disponibilização de informações através de telefone ou internet, nomeação de novos servidores (inclusive peritos), etc.

Tais medidas, todavia, não têm se revelado suficientes para eliminar as filas de atendimento que, outrora físicas, tornaram-se virtuais após a implantação do agendamento eletrônico. É o que se colhe das informações acostadas ao feito (Evento 1, PROCADM20), prestadas pelo próprio INSS. Com efeito, segundo a autarquia previdenciária, o tempo de espera por uma perícia médica nas cidades de Londrina, Rolândia, Araongas, Cambé e Ivaiporã é de no mínimo 60 dias; em Cornélio Procopio esse interregno sobe para 90 dias e em Apucarana, para 120 dias (Evento 1, PROCADM20, p. 05/06).

Considerado o pedido delimitado na exordial, tem-se que o agendamento de perícias, na hipótese vertente, abrange a concessão - ou seja, pedido inicial do benefício e não a prorrogação deste - de auxílio-doença, pensão por morte para o dependente inválido e benefício de prestação continuada da assistência social a pessoas com deficiência.

No que pertine às perícias com vistas à concessão de auxílio-doença e de benefício de prestação continuada da assistência social a pessoas com deficiência, entendo que sua efetivação demanda providências que muitas vezes não podem ser realizadas em tempo exíguo. Logo, deve ser atribuído um prazo razoável ao INSS para que promova os atos necessários à concretização da perícia. No caso, reputo razoável fixar aludido prazo em 30 dias (e não 15 como requerido pelo MPF na exordial).

Tal prazo se justifica na medida em que conforme noticiado nos autos da ação civil pública nº 5000702-09.2010.404.7000, em trâmite na Vara Federal Previdenciária de Curitiba, o próprio INSS assumiu, no Plano de Ação que elaborou em 2008, o compromisso de reduzir o tempo médio de espera para o agendamento de perícias no Estado do Paraná para 30 dias.

De outro turno, a concessão provisória do auxílio-doença e do benefício de prestação continuada da assistência social a pessoas com deficiência, na hipótese de a perícia ser agendada para data posterior aos 30 dias acima aludidos, a contar da solicitação, não encontra meios de prosperar, em virtude do periculum in mora invertido.

Com efeito, consoante bem salientado pelo juízo prolator da decisão que concedeu parcialmente a liminar na ação civil pública nº 5000702-09.2010.404.7000, em trâmite na Vara Federal Previdenciária de Curitiba, ao tratar da questão atinente ao periculum in mora invertido, a concessão dos benefícios nos casos em que a perícia for agendada para período posterior a 30 dias 'atrairia fraudadores que veriam uma oportunidade de conseguir um benefício sem ter direito a ele, já que a medida elevaria o agendamento para benefícios por incapacidade, pois seria uma maneira fácil de obtê-lo, o qual é custeado pela sociedade. Conforme informações da própria autarquia, 40% dos benefícios por incapacidade agendados são indeferidos. Entretanto, deve-se ressaltar que não se pode presumir a má-fé dos segurados e, ainda, considerar que 60% dos requerentes, conforme esta mesma estatística, fazem jus ao benefício e estão aguardando longo lapso temporal'.

Destarte, rejeito o pedido de concessão provisória do auxílio-doença e do benefício de prestação continuada da assistência social a pessoas com deficiência na hipótese de a perícia ser agendada pelo INSS em prazo superior a 30 dias contados da solicitação, mas, de outro turno, fixo o prazo de 45 dias para que a autarquia previdenciária estabeleça e implemente as medidas necessárias a fim de que o tempo de espera pelo agendamento das perícias visando à concessão (pedido inicial) de tais benefícios não seja superior a 30 dias a contar da solicitação.

Assim, decorrido o prazo de 45 dias acima concedido ao INSS, as perícias referentes à concessão de auxílio-doença (pedidos iniciais apenas) e de benefício de prestação continuada da assistência social a pessoas com deficiência deverão ser agendadas para até 30 dias contados da solicitação, sob pena de incidência de multa diária que fixo em R\$ 50,00 (cinquenta reais) por dia e por requerente cuja perícia seja agendada em prazo superior a esses 30 dias.

No tocante à realização de perícia para verificar a invalidez do dependente para fins de pensão por morte, impende acolher in totum o pleito do MPF. Nesse passo, a perícia deve ser agendada e realizada no prazo máximo de 30 dias da data do requerimento, sob pena de implantação provisória do benefício, desde que o único óbice para a concessão deste seja a realização da perícia.

3. Por todo o exposto, defiro parcialmente a liminar para o fim de:

a) Fixar o prazo de 45 dias para que o INSS estabeleça e implemente as medidas necessárias a fim de que o tempo de espera pelo agendamento das perícias visando à concessão (pedido inicial) de auxílio-doença e de benefício de prestação continuada da assistência social a pessoas com deficiência não seja superior a 30 dias a contar da solicitação. Decorrido o prazo de 45 dias alhures fixado, as perícias referentes à concessão (pedidos iniciais apenas) de auxílio-doença e de benefício de prestação continuada da assistência social a pessoas com deficiência deverão ser agendadas para até 30 dias contados da solicitação, sob pena de incidência de multa diária que fixo em R\$ 50,00 (cinquenta reais) por dia e por requerente cuja perícia seja agendada em prazo

superior a esses 30 dias. Referida multa será revertida em favor do Fundo previsto no artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública.

b) Determinar ao INSS que, no caso de perícia para verificação da invalidez do dependente para fins de pensão por morte, proceda ao agendamento do exame no prazo máximo de 30 dias contados da data do requerimento. Na hipótese de não agendamento do exame em referido prazo, deverá o INSS conceder provisoriamente a pensão por morte em favor do dependente até a data da realização da perícia, desde que inexistam outros motivos, além da falta de perícia, a obstar tal concessão.

Nos termos do artigo 16 da Lei 7.347/85, os efeitos da presente decisão têm sua eficácia adstrita à competência territorial do órgão prolator, ou seja, às Agências da Previdência Social localizadas na Subseção Judiciária de Londrina.

Caberá à Procuradoria do INSS dar ampla divulgação da presente decisão, para fins de cumprimento, às Gerências Executivas responsáveis pelas agências localizadas na Subseção Judiciária de Londrina, por se tratar de procedimento interno da autarquia.

...

Dessa decisão, o MPF opôs embargos de declaração, rejeitados sob os seguintes argumentos (ev. 13):

[...]

Com efeito, no tocante à alegada ausência de fundamentação legal para a fixação, na decisão ora embargada, do prazo de 30 (trinta) dias para o INSS realizar perícias, insta mencionar que o próprio Ministério Público Federal menciona na exordial que 'Embora a lei seja omissa quanto ao prazo para a realização da perícia uma interpretação sistêmica e com bases racionais, permite encontrar no art. 59 da Lei 8.213 um parâmetro normativo para a fixação do prazo, estabelecendo como razoável o período de 15 dias'.

Ocorre que o decisum objurgado foi claro quando, invocando a razoabilidade, justificou a fixação do prazo de 30 (trinta) dias para o INSS realizar as perícias, afastando expressamente o prazo de 15 (quinze) dias requerido pelo MPF na inicial. Para estabelecer este prazo, o Juízo utilizou-se de um parâmetro constante nos autos da ação civil pública nº 5000702-09.2010.404.7000, segundo o qual, o próprio INSS assumiu, no Plano de Ação que elaborou em 2008, o compromisso de reduzir o tempo médio de espera para o agendamento de perícias no Estado do Paraná para 30 dias.

[...]

O MPF interpôs o agravo de instrumento nº 50019988020114040000 (ev. 22), ao qual o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, inicialmente, indeferiu o pedido de efeito suspensivo e, posteriormente, no mérito, deu parcial provimento ao recurso, estendendo, em nome do princípio da isonomia, a concessão automática para os benefícios de auxílio-doença e de prestação continuada de assistência a pessoas com deficiência, caso não fossem agendados os exames das perícias no prazo máximo de 30 dias, contados da data do requerimento.

Os fundamentos do voto condutor, da pena do Desembargador Federal Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, abaixo transcritos, são adotados como razões de decidir complementares:

...

Considerando-se o prisma estritamente jurídico, a matéria em análise apresenta grande complexidade, por lidar com dois aspectos de alta indagação, que estão ainda a desafiar uma solução satisfatória e pacificadora por parte dos lidadores do Direito. Refiro-me à querela relativa à efetivação dos direitos fundamentais em face da chamada 'reserva do possível' (Recasséns Siches) e a ingerência do Poder Judiciário sobre as políticas públicas afetas ao Poder Executivo.

Dada a sumariiedade da cognição até então revelada, agravada pelo silêncio da parte recorrida,

tenho para mim que o MM. Julgador de primeiro grau bem transitou pelas duas questões, proferindo decisão liminar equilibrada e provida de evidente razoabilidade e proporcionalidade.

Sem ser alheio às notórias dificuldades com que se depara a Administração no trato de ações prestacionais de cunho universal, e sem ferir o princípio da independência dos Poderes, houve por bem de dilatar, de 15 para 30 dias, o prazo dentro do qual deverão ser marcadas as perícias médicas relativas aos benefícios atingidos pela ação judicial.

No que respeita ao controle jurisdicional das políticas públicas, não criou direito novo, mas apenas repetiu lição que vem sendo reiteradamente pronunciada pelos Tribunais Superiores.

Convém consignar que, embora o poder estatal seja um só, indivisível e indelegável, para fins práticos admitiu-se a repartição em três funções essenciais: a legislativa, a executiva e a jurisdicional. A primeira função está primordialmente voltada à produção de normas de caráter geral e abstrato, e as outras duas à aplicação dessas normas, com a diferença básica de que na função executiva há aplicação das normas para a satisfação dos fins estatais e do interesse coletivo, enquanto na função jurisdicional a sua aplicação é destinada à solução de conflitos de interesses.

Nesse sentido, prevê a Constituição que os poderes são harmônicos e independentes entre si, não se admitindo a interferência de um sobre o outro, especialmente no exercício de suas funções típicas. Por isso, deve-se destacar que o direcionamento das políticas públicas constitui atribuição própria do Poder Executivo, o qual na sua efetivação se encontra vinculado às normas constitucionais e legais que obrigam o Estado a cumprir as diretrizes básicas voltadas à realização de direitos constitucionalmente assegurados aos indivíduos, mas dentro da margem de discricionariedade própria do agente político, que se pauta pela oportunidade e conveniência vislumbrada em certo momento, amparado pela legitimidade advinda do mandato popular.

Assim, apenas excepcionalmente, quando o Poder Executivo não dá cumprimento às normas cogentes voltadas à realização dos direitos individuais, é legitimada a intervenção do Poder Judiciário, mas adstrito aos limites mínimos necessários ao cumprimento da norma. Caso contrário, corre-se o risco de total desvirtuamento da atividade jurisdicional, com o juiz passando de aplicador da lei para executor de políticas públicas, investindo-se, indevidamente, na função de administrador público.

Entretanto, a atuação excepcional do Poder Judiciário vem sendo admitida pela jurisprudência, mormente quando se verifica a inobservância de comandos constitucionais e legais pelo administrador público, configurando-se a total privação de direitos aos indivíduos. Nesse sentido:

'ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA 'RESERVA DO POSSÍVEL'. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO 'MÍNIMO EXISTENCIAL'. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). ADPF 45 MC/DF
RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO' DJ 4-45-2004*

Extrai-se do voto do Relator:

'Não obstante a superveniência desse fato juridicamente relevante, capaz de fazer instaurar

situação de prejudicialidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, não posso deixar de reconhecer que a ação constitucional em referência, considerado o contexto em exame, qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política, tal como sucede no caso (EC 29/2000), venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República.

Essa eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais - que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO) -, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional:

'DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO - MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO.

- O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um facere (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação.

- Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público.

.....
- A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.'

(RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, 'Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976', p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política 'não pode converter-se em promessa constitucional inseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado' (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

(...)

Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma

violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional.

No entanto, parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais.

A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais a prestações materiais depende, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis; normalmente, há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. Muitos autores entendem que seria ilegítima a conformação desse conteúdo pelo Poder Judiciário, por atentar contra o princípio da Separação dos Poderes (...).

Muitos autores e juízes não aceitam, até hoje, uma obrigação do Estado de prover diretamente uma prestação a cada pessoa necessitada de alguma atividade de atendimento médico, ensino, de moradia ou alimentação. Nem a doutrina nem a jurisprudência têm percebido o alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação adequada como princípios-condição da justiça social.

A negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como consequência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos. (...) Em geral, está crescendo o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais.' (grifei)

No mesmo sentido, o Col. STJ:

'ADMINISTRATIVO - CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS - POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS - DIREITO À SAÚDE - FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS - MANIFESTA NECESSIDADE - OBRIGAÇÃO DO PODER PÚBLICO - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - NÃO OPORTUNIDADE DA RESERVA DO POSSÍVEL AO MÍNIMO EXISTENCIAL.

1. 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. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais.

2. Tratando-se de direito fundamental, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal.(...) Agravo regimental improvido. (STJ AgRg no REsp 1136549 / RS - 2009/0076691-2, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, Segunda Turma, DJ 08.06.2010).'

Quanto à alegação de ter inovado no ordenamento jurídico, não retirou o Juízo a quo o prazo de 30 dias do nada, conforme criticado pelo Agravante, mas de sugestão inserida no Plano de Ação elaborado pelo próprio agravado em 2008, segundo noticiado nos autos da ação civil pública nº 5000702-09.2010.404.7000, em trâmite na Vara Federal Previdenciária de Curitiba. Com efeito, não se afigura discrepante dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade o estabelecimento de prazo de 30 dias para a realização das perícias administrativo-previdenciárias, tendo em vista, sobretudo, a busca da eficiência na prestação do serviço público envolvido por essa atividade. Ademais, o juiz, ao fixar o prazo, fundamentou de acordo com princípio do livre convencimento. O Brasil adota o princípio da persuasão racional: o juiz não é desvinculado da prova e dos elementos existentes nos autos, mas a sua apreciação não depende de critérios legais determinados a priori. O juiz só decide com base nos elementos existentes no processo, mas os avalia segundo critérios críticos e racionais (CPC, art. 131 e 436).(CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel, Teoria Geral do Processo, p. 68).

No que tange à implantação automática dos benefícios de auxílio doença e de prestação continuada de assistência a pessoas com deficiência, caso a perícia seja agendada em prazo superior aos 30

dias, entendo assistir razão ao Agravante, em nome do princípio da isonomia, tendo em vista a identidade de natureza dos benefícios pleiteados. Não se justificaria a implantação provisória automática do benefício de pensão por morte e a negativa de tal comando em se tratando de auxílio-doença e benefício assistencial. Ademais, a práxis tem demonstrado a baixa efetividade da fixação de astreintes, em se tratando de prestações positivas da Administração.

Ante o exposto, dou parcialmente provimento ao recurso, para o fim de determinar ao INSS que, no caso de perícia para verificação da invalidez do dependente para fins de pensão por morte, auxílio-doença e de prestação continuada de assistência a pessoas com deficiência proceda ao agendamento do exame no prazo máximo de 30 dias, contados da data do requerimento. Na hipótese de não agendamento do exame em referido prazo, deverá o INSS conceder provisoriamente o benefício em favor do beneficiário até a data da realização da perícia.

A ementa do acórdão deste julgamento ficou assim redigida:

PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DETERMINAÇÃO DE PRAZO MÁXIMO PARA A REALIZAÇÃO DE PERÍCIAS REFERENTES À CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS. LIMINAR. DEFERIMENTO PARCIAL.

Sopesando os interesses em causa, não se afigura discrepante dos princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade o estabelecimento de prazo para a realização das perícias administrativo-previdenciárias, tendo em vista, sobretudo, a busca da eficiência na prestação do serviço público envolvido por essa atividade.

No decorrer da instrução processual, as partes noticiaram fatos supervenientes com alterações do quadro fático delineado nos autos, tendo o MPF (ev. 45) afirmado que as perícias estavam novamente atrasadas e, em algumas agências do INSS, o agendamento estava ultrapassando o prazo de 30 dias fixados na liminar. Por sua vez, o INSS (ev. 51) apresentou planilhas contemplando dados das APSs localizadas na Subseção Judiciária de Londrina - PR, e alegou a impossibilidade de cumprimento da liminar.

A decisão do ev. 59 manteve a liminar do ev. 8, contra a qual se insurgiu o INSS, por meio do Agravo de Instrumento nº 50137521920114040000, ao qual o TRF/4ª deu parcial provimento para o fim de estender o prazo máximo para o agendamento das perícias de 30 dias para 45 dias, conforme excertos do voto condutor do Des. Federal. Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, cujos argumentos também são adotados, com as ressalvas expendidas após a transcrição:

...

Quanto à interposição de Mandado de Injunção

O mandado de injunção está previsto no art. 5º da Constituição Federal, inciso LXXI, como forma de impelir a elaboração de uma norma, sempre que a ausência desta inviabilize o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Assim, verifica-se que o mandado de injunção é uma ação constitucional a ser utilizada quando a omissão legal impeça ou limite o gozo de um direito, tendo como pedido mediato a elaboração de uma norma que viabilize o exercício de um direito limitado pela ausência de regulamentação.

A competência para julgamento do mandado de injunção é do Supremo Tribunal Federal, cuja jurisdição é nacional. In casu, o processo tem tramite na Subseção Judiciária de Londrina.

A ação coletiva facilita o acesso à justiça para os usuários dos serviços do INSS na subseção, atentando às particularidades do problema no agendamento de perícias.

Ainda, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com redação dada pela Lei nº 12.376/2010, em seu artigo 4º, determina que 'quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.'

A norma mencionada estabelece que os juízos monocráticos, nos quais o Supremo detém

competência especializada, podem, de forma difusa, decidir questões atinentes à integração legislativa decorrente de omissão, em face do princípio da isonomia.

Quanto à legitimidade do Ministério Público Federal

A Constituição Federal de 1988 assim dispõe:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

(...)

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

A Lei Complementar nº 75/93 que trata da organização, atribuições e do estatuto do Ministério Público da União, em seu art. 5º, incisos I e II, 'd', estabelece:

Art. 5º. São funções institucionais do Ministério Público da União:

I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios:

(...)

II - zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:

(...)

d) à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao meio ambiente;

(...)

O art. 6º, do mesmo diploma legal, assim preceitua:

Compete ao Ministério Público da União:

(...)

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) a proteção dos direitos constitucionais;

(...)

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;

(...)

XII - propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos;

(...)

XIV - promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto:

a) ao Estado de Direito e às instituições democráticas;

(...)

c) à ordem social;

O acima transcrito no artigo 129, III da Constituição está em plena sintonia com o art. 1º, também da Constituição, que define o Estado brasileiro como democrático de direito, o qual garante a efetividade do acesso à justiça. A efetividade se dará com a ampliação das tutelas coletivas, principalmente em relação aos direitos sociais.

O artigo 5º, II, 'd', da LC 75/1993 determinou a atribuição do Ministério Público em relação à

seguridade social, pois os direitos que compõem a mencionada proteção social (saúde, previdência e assistência social). Os citados direitos são instrumentos de garantia do fundamento do Estado brasileiro - dignidade da pessoa humana o que, por si só já justificaria a legitimidade do Ministério Público.

Por serem direitos sociais, eles devem ser classificados como direitos coletivos e judicializados, principalmente, por meio de ações coletivas, para garantir a efetividade da igualdade material. Isso revela a existência de interesses sociais e coletivos, os quais estão arrolados entre as atribuições do Ministério Público no art. 127 e no inciso III do art. 129, ambos da Constituição.

Ademais, os direitos à previdência e à assistência social são direitos que visam à garantia da subsistência para o ser humano, vez que substituem o rendimento decorrente do trabalho, em face de uma incapacidade.

Dessa forma, considerando que os direitos à previdência e à assistência são direitos fundamentais sociais os quais visam, respectivamente, à proteção dos trabalhadores e seus dependentes nas situações geradoras de necessidades (art. 201 da Constituição), e a concessão do mínimo existencial aos necessitados (art. 203 da Constituição), o Ministério Público tem atribuição, nos termos do art. 127 da Constituição, ou melhor, dever de promover a presente ação civil pública, haja vista a existência de interesses sociais e individuais indisponíveis.

Quanto aos demais pontos arguidos no agravo, entendo por prejudicado o pedido de suspensão da multa diária, tendo em vista o teor decidido no Agravo de Instrumento 500199880201140400000, vez que aquela decisão afastou a aplicação de multa de R\$ 50,00, tendo em vista que a prática processual tem demonstrado a baixa efetividade da fixação de astreintes, em se tratando de prestações positivas da Administração e determinando a implantação provisória do benefício caso não haja o agendamento da perícia em 30 após o requerimento administrativo.

Saliente-se que o prazo de 30 dias é sugestão do agravante inserida no Plano de Ação, elaborado pelo ente autárquico em 2008, ou seja, acerca de 3 anos.

Quanto à alegada judicialização da gestão administrativa, a matéria também já foi enfrentada na decisão proferida no agravo de instrumento 5001998-80.2011.404.0000:

[...]

No entanto, reconheço que o agravante, ao invés de injustificadamente se negar a cumprir a decisão agravada, tem feito esforço para torná-la efetiva. Reconheço, igualmente, que o fato superveniente (fim dos serviços periciais prestados por médicos credenciados) tornou mais gravoso o cumprimento da obrigação, sendo impositivo que a administração gestione forma de superar tal gravame. Assim, dadas as particularidades do caso concreto, entendo razoável seja o prazo máximo de 30 dias para o agendamento de perícias para a verificação de auxílio doença, de benefício de prestação continuada de assistência a pessoas com deficiência e de pensão por morte para o dependente inválido estendido para 45 dias.

Ao término da instrução, constatou-se uma diminuição do prazo para marcação da perícias, tendo o INSS noticiado (ev. 82) que vem cumprindo o prazo de 45 dias para a marcação das perícias, determinado pelo TRF4ª, no AI supramencionado, bem como que houve uma reestruturação administrativa e priorização das perícias iniciais no âmbito local e que há previsão de 11 novas vagas em novo concurso para perito médico em Londrina/PR, com data provável de realização no primeiro semestre de 2012.

Diante desse quadro, este Juízo deseja, uma vez mais, reconhecer a importância dos esforços envidados pelo INSS com vistas a otimizar o atendimento dos segurados da Seguridade Social. Assim mesmo, entende-se necessário avançar na questão, tendo em vista o imperativo ético-constitucional do Estado de tratar seus cidadãos com respeito e dignidade, bem como a necessidade de se buscar sempre mais a eficiência na prestação do serviço público envolvido por essa atividade.

Imperioso repisar que não há um regramento específico sobre a matéria. Nesse sentido, vale lembrar que o MPF afirma que a lei é omissa quanto ao prazo para a realização da

perícia, por isso pleiteou a aplicação do art. 59 da Lei 8.213/91 de maneira sistêmica e teleológica.

Por sua vez, o INSS requereu a aplicação do art. 41-A, §5º, da mesma lei, que diz: *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.* No entanto, como a própria autarquia previdenciária afirma (ev. 90) tal dispositivo aplica-se tão-somente a **'benefícios que não envolvam realização de perícia'**.

Assim, à míngua de um regramento específico sobre o assunto, esse Juízo entende que o parâmetro fático-jurídico, extraído do Plano de Ação de 2008 do INSS (*reduzir o tempo médio de espera de agendamento de serviços de perícias para 30 dias*), estabelecido em cognição sumária, deve ser corroborado em cognição exauriente.

Como decidiu o TRF/4ª no AI nº 5001998-80.2011.404.0000/PR, tirado contra a liminar desse Juízo: *'Quanto à alegação de ter inovado no ordenamento jurídico, não retirou o Juízo a quo o prazo de 30 dias do nada, conforme criticado pelo Agravante, mas de sugestão inserida no Plano de Ação elaborado pelo próprio agravado em 2008, segundo noticiado nos autos da ação civil pública nº 5000702-09.2010.404.7000, em trâmite na Vara Federal Previdenciária de Curitiba. Com efeito, não se afigura discrepante dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade o estabelecimento de prazo de 30 dias para a realização das perícias administrativo-previdenciárias, tendo em vista, sobretudo, a busca da eficiência na prestação do serviço público envolvido por essa atividade. Ademais, o juiz, ao fixar o prazo, fundamentou de acordo com princípio do livre convencimento. O Brasil adota o princípio da persuasão racional: o juiz não é desvinculado da prova e dos elementos existentes nos autos, mas a sua apreciação não depende de critérios legais determinados a priori. O juiz só decide com base nos elementos existentes no processo, mas os avalia segundo critérios críticos e racionais (CPC, art. 131 e 436).(CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel, Teoria Geral do Processo, p. 68)'*.

No mesmo sentido, confira-se ainda o AI nº 5005891-16.2010.404.0000/PR, interposto pelo INSS na ACP nº 5000702-09.2010.404.7000, cuja ementa segue abaixo:

PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DETERMINAÇÃO DE PRAZO MÁXIMO PARA A REALIZAÇÃO DE PERÍCIAS REFERENTES À CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS. LIMINAR. DEFERIMENTO.

Sopesando os interesses em causa, de um lado não impressiona a alegação catastrofista de que benefícios estariam sendo concedidos sem perícia médica; de outro, não se afigura discrepante dos princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade o estabelecimento de prazo para a realização das perícias administrativo-providenciárias, tendo em vista, sobretudo, a busca da eficiência na prestação do serviço público envolvido por essa atividade. - destaquei.

Conforme constou do voto condutor do recurso acima mencionado: *'[...]A partir do momento em que a autarquia se compromete a atingir uma meta, supõe-se que ela foi elaborada após a análise dos fatos, dos problemas e das possíveis soluções a serem implementadas. Logo, a meta deve ser factível, pois, caso contrário, não é meta.[...] Considerando o Plano de Ação de 2008 do INSS, ou seja, compromisso assumido pela autarquia em reduzir o tempo médio de espera para agendamento para 30 dias no Estado do Paraná, deverá a autarquia cumprir o referido prazo'*.

Destaque-se, por oportuno, que, qualquer que seja a tutela entregue mediante

cognição exauriente, esta *sempre prevalece* sobre a anteriormente proferida em mera cognição superficial.

Com efeito, ainda que o Egrégio Tribunal Regional Federal 4ª Região tenha dado parcial provimento ao agravo de instrumento, tombado sob o n.º nº 50137521920114040000, estendendo o prazo máximo para o agendamento das perícias de 30 dias para 45 dias, porque *superficial* lhe foi a cognição, nada impede a livre apreciação da questão em cognição diversa, a saber, *exauriente*.

Frise-se que não se tem em mente afrontar decisão da Superior Instância, porquanto esta foi proferida em cognição superficial, ao passo que cá se trata de cognição exauriente. Nesse sentido, confira-se, entre outros: Resp 818.169 - CE, AgRg no REsp 506887/RS, Rcl 1444/MA, REsp 651275/RN.

Considerando, porém, os esforços até aqui envidados pelo INSS para acelerar a conclusão da análise dos direitos dos segurados envolvidos nessa ação e a necessidade de a autarquia previdenciária se organizar para fazer frente à nova demanda, calibro a presente decisão para o fim de determinar que **o prazo de 30 dias para o agendamento das perícias entre em vigor dentro de 06 meses contados a partir dessa sentença, mantendo-se até lá o prazo de 45 dias.**

Esse prazo de 06 meses mostra-se razoável para a Administração preparar-se e estruturar-se, considerando, sobretudo, a expectativa de ingresso de 11 novos Peritos Médicos da Previdência Social para a região, por meio do concurso público noticiado pelo INSS.

Anote-se, contudo, que mesmo não ocorrendo a nomeação e o efetivo exercício desses novos Peritos, dentro desses 06 meses concedidos à Administração, o prazo máximo de 30 dias para o agendamento das perícias passará a valer mesmo assim.

Registre-se que tal providência não implica em sentença condicional, porquanto o provimento jurisdicional é certo, não deixando dúvidas quanto à composição do litígio, e nem condiciona o atendimento da pretensão a evento futuro e incerto.

3. RELATÓRIO.

Ante o exposto, e do mais que dos autos consta, nos termos da fundamentação, com fulcro no art. 269, I do CPC, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido para o fim de condenar o INSS, nos pedidos iniciais de benefício por incapacidade laborativa, desde que inexistam outros motivos, além da falta de perícia, a obstar tal concessão, a implantar provisoriamente os benefícios de (i) auxílio doença, (ii) prestação continuada de assistência a pessoas com deficiência e (iii) pensão por morte para o dependente inválido, em caso de não realização da perícia médica no prazo máximo de 30 dias a contar do agendamento, até que efetivada a perícia e analisado o pedido de concessão, em regular processo administrativo.

Nos termos da fundamentação, o prazo de 30 dias acima estabelecido entrará em vigor dentro de 06 meses contados a partir dessa sentença, mantendo-se até lá o prazo de 45 dias.

ANTECIPO OS EFEITOS DA SENTENÇA, com fundamento no artigo 461, §3º, do CPC c/c o artigo 12, caput, da Lei nº 7.347/85, para o fim de determinar ao INSS que implante provisoriamente os benefícios de auxílio doença, de benefício de prestação continuada de assistência a pessoas com deficiência e de pensão por morte para o dependente inválido, em caso de não realização da perícia médica no prazo máximo de 45 dias a contar do agendamento e, **dentro de 06 meses a contar dessa sentença**, implante-os provisoriamente, caso a perícia médica não seja realizada no prazo máximo de 30 dias a contar do agendamento.

Com fundamento no art. 16 da Lei 7.347/85, os efeitos da decisão têm seus limites de eficácia adstritos à competência territorial do órgão prolator, ou seja, as Agências da Previdência Social localizadas na Subseção Judiciária de Londrina.

Caberá à Procuradoria do INSS dar ampla divulgação da presente sentença, para fins de cumprimento, às Gerências Executivas responsáveis pelas agências localizadas na Subseção Judiciária de Londrina, por se tratar de procedimento interno da autarquia.

Sucumbência recíproca.

Custas ex lege. Sem honorários.

Sentença sujeita a reexame necessário.

P.R.I.

Londrina, 09 de maio de 2012.

Roberto Lima Santos
Juiz Federal Substituto

Documento eletrônico assinado por **Roberto Lima Santos, Juiz Federal Substituto**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.jfpr.jus.br/gedpro/verifica/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **6031691v10** e, se solicitado, do código CRC **67A49E15**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ROBERTO LIMA SANTOS:2457

Nº de Série do Certificado: 10B7694C7A93BF28

Data e Hora: 09/05/2012 16:27:58
