

APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5000295-09.2015.4.04.7200/SC

RELATOR : [REDACTED]
APELANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
APELADO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
INTERESSADO : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

EMENTA

PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DISPONIBILIZAÇÃO GRATUITA E INTEGRAL DE EXAMES COMPLEMENTARES E PARECERES ESPECIALIZADOS NA REALIZAÇÃO DE PERÍCIA EM REQUERIMENTO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO E ASSISTENCIAL POR INCAPACIDADE. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. ABRANGÊNCIA TERRITORIAL NACIONAL.

1. O Ministério Público Federal é parte legítima para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos em matéria previdenciária.

2. Na medida em que a União mantém uma relação de vinculação apenas fiscalizatória, não pode ser diretamente responsabilizada por procedimentos da estrita competência do INSS, sendo despicenda a sua presença como litisconsorte passivo necessário.

3. O mandado de injunção é um remédio constitucional para suprir lacunas de lei dirigidas à concretização de direitos previstos na Carta Magna. No caso em tela, não se trata propriamente de uma omissão legislativa, mas de inércia da Administração em cumprir norma procedimental presente no sistema.

4. Tem-se por juridicamente possível o pedido que não é vedado no ordenamento, o que se aplica plenamente *in casu*, pois não está em cogitação a imposição pelo Poder Judiciário de preenchimento de lacunas no ordenamento jurídico, mas sim do cumprimento de uma disposição legal, sempre que, evidentemente, houver a sua incidência pela ocorrência do seu suporte fático.

5. Competência Territorial em Ação Civil Pública: a 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. Na presente, a omissão do INSS se furtando de seu dever definido em lei de oferecer acesso aos segurados a exames médicos complementares para embasar as conclusões técnicas dos peritos da Autarquia Previdenciária, tem, por óbvio, amplitude nacional, de modo que a violação ou ofensa ao direito somente poderá ser evitada se a decisão produzir efeito em todo o *território nacional*. Da mesma maneira, qualquer outra interpretação visando restringir a abrangência das decisões em ações civis públicas aos limites territoriais de seu órgão prolator, contraria a

própria teleologia das ações coletivas, que visam a garantir maior acesso à jurisdição, sem, contudo, sobrecarregar o Poder Judiciário com milhares de ações versando sobre matéria idêntica.

6. O Perito Médico Previdenciário desempenha uma atividade importante e com elevado grau de complexidade, mas sem a finalidade de diagnosticar, tratar e/ou eliminar doenças, que está na esfera da medicina assistencial, a cargo, em sua forma pública, do SUS.

7. O Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS/SC) informou no autos do ICP nº 1.33.000.001735/2012-04 que: '(...) mesmo não sendo possível dimensionar quantitativamente, estimamos que de **20% a 30%** dos exames e consultas especializadas (Tomografia e Ressonância Nuclear Magnética) têm como finalidade a concessão e/ou renovação de benefício previdenciário.' (Of. 021/2012, de 19.07.2012).

8. O próprio INSS informou que 'todos os peritos médicos previdenciários do INSS, tem orientação expressa, para 'não solicitarem ou exigirem', qualquer tipo de exame ou atestado médico dos segurados', a quem cabe 'comprovar a alegada doença e/ou enfermidade'; que sendo 'impossível somente com história clínica e exame físico entender a justificativa de incapacitação (...), recorre-se ao pedido de exibição de exames complementares que o mesmo **já tenha realizado**, o que poderá contribuir favoravelmente na concessão de seu benefício, bem como, na comprovação que o mesmo está efetivamente em tratamento'; 'não havendo adequada informação, por parte do segurado, não sendo encontrado nenhum diagnóstico ou comprovação a doença e ou incapacidade, não poderá ser concedido o benefício pleiteado.' (grifou-se)

9. Afigura-se evidente, pois, que a conduta - tizada de ilegalidade - da Autarquia Previdenciária tem, na medida em que não são solicitados exames complementares, causado prejuízo aos segurados e requerentes de amparo assistencial cuja avaliação da capacidade laboral ou deficiência exige a conjugação e o subsídio de exames de saúde; transparece nítido que, à míngua da realização dos exames complementares e pareceres de especialistas, há uma predisposição ao indeferimento do benefício por incapacidade, a menos que os próprios segurados requerentes se responsabilizem por sua realização.

10. Como muito bem apanhado pela Procuradora Regional de República Carmem Elisa Hessel em seu Parecer (evento 5), *'daí decorrem duas situações: ou o segurado busca exame/parecer junto ao Sistema Único de Saúde, não obtendo sucesso em razão do largo tempo de espera no SUS, incompatível com os prazos fixados pelos peritos para apresentação do documento médico, ou, ainda, o segurado compromete sua situação financeira, empregando a pouca renda existente em consultas médicas particulares. Tudo isso em decorrência da omissão do INSS, que confessadamente vem se furtando de seu dever legal de oferecer acesso integral e gratuito aos exames complementares e pareceres especializados que se façam necessários à formação da conclusão técnica do perito.'* (grifado) Tal situação é confirmada pelo Ofício do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) da Secretaria Municipal de Saúde de Herval D'Oeste/SC.

11. Sem dúvida que o Sistema Único de Saúde (SUS), já notoriamente sobrecarregado, não pode servir para a produção de prova pericial

previdenciária - legalmente atribuída ao INSS -, sob pena de desvirtuamento das suas funções de promover, proteger e recuperar a saúde dos cidadãos (CF, art. 196).

12. Por conta da difícil situação enfrentada pelo SUS, o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS) e o Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde/SC (COSEMS-SC) editaram normativas no sentido de desobrigar o Sistema Único de Saúde, em todo o território do Estado de Santa Catarina, de realizar consultas e exames periciais quando a finalidade única for avaliar a manutenção ou não do benefício, ao usuário da Previdência Social.

13. No tocante à questão da provisão orçamentária, há uma previsão legal do dever do INSS de custear os exames complementares e pareceres especializados a serem realizados por terceiros contratados ou conveniados, quando os peritos médicos julgarem que devem ser requisitados por indispensáveis.

14. Inconsistente a alegação de inviabilidade de controle judicial da atividade administrativa, sob o argumento de que se trataria de ato discricionário o custeio e a disponibilização graciosa de exames complementares e pareceres especializados pelo INSS, uma vez havidos por imprescindíveis pelo perito previdenciário, pois não há discricionariedade, no sentido de margem (relativa) de liberdade conferida pelo ordenamento jurídico ao agente público para escolha, dentre as alternativas oferecidas, daquela que melhor atenda ao interesse público específico; não há juízo de conveniência e oportunidade pelo INSS se deve ou não propiciar gratuitamente a realização de mais exames ou de parecer por especialista se o perito médico requisitá-los; em verdade, o ato, é, a rigor, vinculado: feita a requisição, impõe-se o respectivo custeio. Não há confundir o juízo de conveniência na tarefa do perito com o dever do INSS na condição de entidade autárquica integrante da Administração Pública Indireta.

15. Enfim, o que não pode definitivamente continuar ocorrendo é o INSS se demitir do seu dever, transferindo, detrimetosamente, a sua responsabilidade para o próprio segurado ou requerente assistencial, assim como para terceiros não contratados ou conveniados, em frontal colisão com a *mens legis* do § 5º do art. 30 da Lei 11.907/2009 (no que sucedeu o parágrafo único do art. 2º da Lei 10.876/04).

16. Logo, sempre que o perito médico previdenciário, no desempenho das suas atribuições, considerar necessário, como elementos periciais, exames complementares ou de parecer especializado para integrar a perícia previdenciária, o INSS deverá proporcionar a sua realização.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 6a. Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por

unanimidade, **dar parcial provimento à remessa oficial e à apelação, para condenar o INSS em âmbito nacional, a disponibilizar, gratuita e integralmente, os exames complementares e os pareceres especializados que se façam necessários para a avaliação da capacidade laboral, invalidez, incapacidade, deficiência ou quadro de saúde individual, a juízo do perito médico da previdência social, em caso de concessão inicial, manutenção ou restabelecimento de benefício previdenciário ou assistencial, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.**

Porto Alegre, 06 de setembro de 2017.

Juiz Federal [REDACTED]
Relator

Documento eletrônico assinado por **Juiz Federal** [REDACTED] **Relator**, 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.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **9013502v7** e, se solicitado, do código **CRC 7A86704C**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): [REDACTED]

Data e Hora: 11/09/2017 12:14

APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5000295-09.2015.4.04.7200/SC

RELATOR : [REDACTED]

APELANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

APELADO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

INTERESSADO : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

Trata-se de reexame necessário e apelação de sentença que, preliminarmente, considerou processualmente adequado que a União figurasse na relação processual como assistente simples, ao invés de litisconsorte passivo necessário, e, no mérito, julgou improcedentes os pedidos deduzidos em sede de

ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal em face da União e do INSS, buscando que disponibilizassem gratuitamente exames complementares e pareceres especializados porventura necessários à avaliação da capacidade ou incapacidade laboral, invalidez permanente, deficiência ou quadro de saúde individual por Perito Médico da Previdência Social nos casos de concessão inicial, manutenção ou restabelecimento de benefício previdenciário ou assistencial, inclusive em ações judiciais.

Sustenta o apelante, previamente, a legitimidade passiva da União, em decorrência da sua responsabilidade constitucional e legal sobre a organização e manutenção da Previdência Social. No fundo recursal, refere que a dificuldade na realização de exames complementares necessários para subsidiar a avaliação dos segurados que requerem benefícios previdenciários ou assistenciais foi objeto de representação pelo Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) da Secretaria Municipal de Saúde de Herval D'Oeste/SC, e pela Coordenaria dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região, motivando a instauração de inquéritos civis públicos que comprovaram a denúncia. Aduz que, a par do disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei 10.876/2004, o Manual de Perícia Médica do INSS revela ser praxe incumbir ao segurado requerente a comprovação de sua incapacidade por meio de exames complementares necessários à realização da perícia previdenciária, levando ao custeio com recursos próprios, pois, mesmo quando disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde, o tempo de espera é longo, ademais de não ser sua função institucional fazer prova pericial previdenciária. Informa que, por tão prejudicial ao próprio SUS, a situação chegou a ser analisada pelo Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS) e pelo Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde/SC (COSEMS-SC), que editaram, respectivamente, a Nota Técnica CONASEMS nº 02/09 e a Portaria Conjunta nº 458/2010. Argumenta que imprevistos orçamentários não podem servir como óbice à tutela prevalecer sobre um direito fundamental. Rebate que a análise quanto à necessidade de exames complementares somente poderia ocorrer perante o Poder Judiciário, em cada caso concreto.

União e o INSS ofereceram contrarrazões (eventos 35 e 37, respectivamente, do processo originário).

O Ministério Público Federal, na condição de *custos legis*, apresentou parecer opinando provimento da remessa oficial e da apelação (evento 5).

É o relatório.

VOTO

Nos termos do art. 1.046 do atual Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 16 de março de 2015), em vigor desde 18 de março de 2016, suas disposições aplicar-se-ão, desde logo, aos processos pendentes, com a ressalva

dos atos processuais já praticados das situações jurídicas consolidadas sob a vigência do revogada CPC/73, conforme expressamente estabelece seu artigo 14; o que tem aplicação *in casu*, em que a sentença reexaminanda e impugnada foi publicada no dia 27/11/2015 (evento 22, dos autos originários).

PRELIMINARES

1. Legitimidade Ativa do Ministério Público Federal e a Adequação da Utilização a Ação Civil Pública

O art. 1º da Lei 7.347/85 (ACP) estabelece que direitos podem ser tutelados pela Ação Civil Pública; nele não há alusão a interesses individuais homogêneos, mas apenas de direitos coletivos ou difusos. A doutrina especializada, mesmo antes da edição da Lei 8.078/90 (CDC), já conceituava as três modalidades de direitos transindividuais: difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Todavia, o Código de Defesa do Consumidor, no seu art. 81, parágrafo único, incs. I, II e III, definiu legalmente os interesses transindividuais, nos seguintes termos, *verbis*:

'Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.'

Inicialmente, deve-se ressaltar que os interesses difusos e coletivos, face a uma característica própria, somente ensejam a defesa coletiva. O interesse individual homogêneo, porém, poderá ser tutelado através do próprio interessado, desde que atendidas as condições da ação, sobretudo, a legitimidade de parte, com a consequência de que se optar pela defesa individual, somente a ele aproveitará a coisa julgada no que diz respeito à imutabilidade dos efeitos do provimento postulado.

Com efeito *'não se debatem na presente demanda, interesses difusos, cujos titulares são indetermináveis, nem coletivos, afetos a titulares indeterminados, mas determináveis, sendo, em ambos os casos, indivisível o objeto. Cuida-se, sim, de proteção de interesses individuais, visto que os seus titulares - os consumidores de energia elétrica - são perfeitamente identificáveis, assim como o seu objeto - inexigibilidade dos adicionais tarifários - que, embora de origem comum, é divisível, de modo que a ação judicial poderia perfeitamente ser exercida individualmente pelas pessoas interessadas. Todavia, a legislação protetiva dos direitos coletivos avançou também no sentido de proteger os*

direitos individuais, quando possível e necessário considerá-los homogêneos: são, segundo a doutrina, designados como acidentalmente coletivos, para o fim de possibilitar a proteção coletiva deles.

Nesse contexto, a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, incluiu, em seu art. 21, com a redação dada pela Lei n.º 8.078/90, como passíveis de proteção através de ação civil pública, os interesses ou direitos individuais homogêneos. Ademais, a Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993, prescreve, dentre as competências do Ministério Público da União, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção de interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos (art. 6º, VII, d).

Conquanto no caso em tela se trate de ação civil pública veiculando pretensão jungida a direito individual (inexigibilidade de adicionais sobre a tarifa de energia elétrica), é evidente a homogeneidade diante da identidade dos milhares de interesses individuais afetados, bem como inegável a necessidade de tratá-los em conjunto, em face da dimensão coletiva e da natureza dos interesses a serem protegidos; desta forma, não há como negar, data venia aos que entendem diversamente, a legitimidade do Parquet para a presente demanda, já que, como se viu, tal atribuição é ínsita às suas funções institucionais, lastreadas constitucional e legalmente.

Conforme sustentou o Desembargador Federal Teori Zavascki, hoje Ministro do Superior Tribunal de Justiça, no artigo 'O Ministério Público e a Defesa de Direitos Individuais Homogêneos' (Separata da Revista de Informação Legislativa nº 117/173), 'há certos interesses individuais - de pessoas privadas e de pessoas públicas - que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente individuais e passar a representar, mais do que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade como um todo'. Portanto, não é qualquer interesse individual que repousa sob a égide da ação coletiva, mas só aquele que tenha cunho social, ocasião em que será perfeitamente justificada a atuação ministerial.' (excerto do voto condutor no julgamento na Apelação em Ação Civil Pública nº 2002.71.00.052182-7, 2ª Turma, Des. Federal Dirceu de Almeida Soares, D.J.U. 16/02/2005)

A jurisprudência remansou no sentido da plena legitimação ativa do MPF para a propositura de ações atinentes a benefícios previdenciários, como dão conta os julgados assim ementados:

'DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGENEOS - SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - CERTIDÃO PARCIAL DE TEMPO DE SERVIÇO - RECUSA DA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA - DIREITO DE PETIÇÃO E DIREITO DE OBTENÇÃO DE CERTIDÃO EM REPARTIÇÕES PÚBLICAS - PRERROGATIVAS JURÍDICAS DE ÍNDOLE EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL - EXISTÊNCIA DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - A FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO 'DEFENSOR DO POVO' (CF, ART, 129, II) - DOCTRINA - PRECEDENTES - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

- O direito à certidão traduz prerrogativa jurídica, de extração constitucional, destinada a viabilizar, em favor do indivíduo ou de uma determinada coletividade (como a dos segurados do sistema de previdência social), a defesa (individual ou coletiva) de direitos ou o esclarecimento de situações.- A injusta recusa estatal em fornecer certidões, não obstante presentes os pressupostos legitimadores dessa pretensão, autorizará a utilização de instrumentos processuais adequados, como o mandado de segurança ou a própria ação civil pública.- O Ministério Público tem legitimidade ativa para a defesa, em juízo, dos direitos e interesses individuais homogêneos, quando impregnados de relevante natureza social, como sucede com o direito de petição e o direito de obtenção de certidão em repartições públicas. Doutrina. Precedentes.' (Supremo Tribunal Federal; RE 472489 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 29/04/2008, DJe-162 DIVULG 28-08-2008 PUBLIC 29-08-2008 EMENTA VOL-02330-04 PP-00811)

'AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DE RELEVÂNCIA SOCIAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA SEU AJUIZAMENTO RECONHECIDA.

Em ações civis públicas em que se discutem interesses individuais homogêneos, dotados de grande relevância social, reconhece-se a legitimidade ativa do Ministério Público para seu ajuizamento. 2. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacífica, nesse sentido. 3. Agravo regimental não provido.' (Supremo Tribunal Federal; RE 475010 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 02/08/2011, DJe-187 DIVULG 28-09-2011 PUBLIC 29-09-2011 EMENT VOL-02597-02 PP-00185)

'AGRAVO REGIMENTAL. PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DE DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e deste Superior Tribunal já se manifestou sobre o assunto e pacificou o entendimento no sentido de reconhecer a legitimidade do Ministério Público Federal para a propositura de ação civil pública na defesa de direitos de natureza previdenciária.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.' (Superior Tribunal de Justiça; AgRg no REsp 986.053/RS, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, QUINTA TURMA, julgado em 16/10/2012, DJe 19/10/2012)

Rejeito, pois, a preliminar.'

Outrossim, à guisa de complementação quanto à viabilidade instrumental da ação civil pública pelo MPF na espécie, vale citar o seguinte trecho do voto do Des. Federal Luiz Carlos de Castro Lugon no julgamento dos Embargos Infringentes em AC nº 1999.04.01.106695-3/PR (Relator o Des. Federal Wellington Mendes de Almeida, DJU 30/10/02), *verbis*:

'Em primeira abordagem, quero deixar claro que o argumento de que a legitimidade para a defesa de direitos individuais homogêneos restringe-se às causas em que se substituem os consumidores cede ante uma verificação do histórico do tratamento legal dispensado à matéria. É que, quando a Constituição de 1988 foi elaborada, instituiu-se a faculdade de o Ministério Público manejar novel instrumento processual - a ação civil pública - na 'proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos', sem referência a 'direitos individuais homogêneos'. E tal omissão ocorreu tão-somente porque à época não se emprestava qualquer relevo à distinção entre os direitos coletivos e os individuais homogêneos, esboçada apenas para efeitos didáticos. Quando se pretendeu dar vida concreta ao permissivo constitucional vedando a correção das prestações da TR - surgiu como tese de contestação o discriminar segundo a divisibilidade ou não do interesse perseguido, colocação esta que restou vencida exatamente porque se entendeu que irrelevante a possibilidade de atendimento de reivindicações individuais, em razão da enorme dimensão social do bem perseguido. À mesma ocasião, reunidos estavam os notáveis que redigiam o anteprojeto do

Código do Consumidor; e, exatamente para evitar que a controvérsia se repetisse, apressaram-se eles em deixar claro que a substituição processual pelo Parquet também seria possível em se tratando de direitos individuais homogêneos. Daí porque a positividade na literalidade somente se encontra no Código do Consumidor; fato que jamais obstaculizou que se considerasse autorizado o Ministério Público a brandir a ação civil pública na defesa de direitos que, ainda que divisíveis, apresentassem conotação social relevante a ponto de justificar o tratamento em ação única.

Assim, não há falar em inadequação da via eleita sob o argumento de que apropriado seria o mandado de injunção coletivo. Isso porque tal remédio constitucional é dirigido a suprir lacunas de lei dirigidas à concretização de direitos previstos na Carta Magna. A respeito, o seguinte fragmento de Gilmar Ferreira Mendes:

'O mandado de injunção há de ter por objeto o não cumprimento de dever constitucional de legislar que, de alguma forma, afeta direitos constitucionalmente assegurados (falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à soberania e à cidadania).

Tal como tem sido frequentemente apontado, essa omissão tanto pode ter caráter absoluto ou total como pode materializar-se de forma parcial.' (in *Curso de Direito Constitucional*; 7ª ed. rev. e atual. - São Paulo : Saraiva, 2012)

No caso em tela, o autor não defende haver propriamente uma omissão legislativa, mas a inércia na aplicação de um preceito legal existente no ordenamento jurídico. Portanto, é descabida a alegação de inadequação da via eleita ou competência do STF para conhecer e julgar os pedidos.

Logo, tenho por presentes os pressupostos de legitimação ativa e o cabimento da ação civil pública.

2. Legitimidade Passiva da União

É cediço que ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social é atribuída a administração do Regime Geral da Previdência Social, nos termos do art. 27, XXI, 'i', da Lei 10.683/2003 (redação dada pela MP 696/2015). No entanto, daí não decorre a legitimidade passiva da União. É que na estrutura administrativa existe um ente autárquico criado exatamente com a finalidade de enfeixar tanto a questão orçamentária como a operacional na implementação dos atos necessários à administração dos benefícios previdenciários, incluindo, por conseguinte, tudo o que for correlato, tal como a realização de exames periciais. A propósito, calha citar a lição do saudoso Hely Lopes Meirelles sobre o grau de autonomia e independência das autarquias, *verbis*:

'A doutrina moderna é concorde no assinalar as características das entidades autárquicas, ou seja, a sua criação por lei específica com personalidade de Direito Público, patrimônio próprio, capacidade de auto-administração sob controle estatal e desempenho de atribuições públicas típicas. Sem a conjunção desses elementos não há autarquia.

A autarquia não age por delegação; age por direito próprio e com autoridade pública, na medida do jus imperii que lhe foi outorgado pela lei que a criou. Como pessoa jurídica de Direito Público interno, a autarquia traz insita, para a consecução de seus fins, uma parcela do poder estatal que lhe deu vida. Sendo um ente autônomo, não há subordinação hierárquica da

autarquia para com a entidade estatal a que pertence, porque, se isto ocorresse, anularia seu caráter autárquico. Há mera vinculação à entidade-matriz, que, por isso, passa a exercer um controle legal, expresso no poder de correção finalística do serviço autárquico'. (grifou-se) (in Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, 2010, p. 367/368)

Então, na medida em que a União mantém uma relação de vinculação apenas fiscalizatória, não pode ser diretamente responsabilizada por procedimentos da estrita competência do INSS, sendo despicienda a sua presença como litisconsorte passivo necessário.

3. Impossibilidade Jurídica do Pedido

A questão da impossibilidade jurídica do pedido mercê da inadequação procedimental foi apreciada e solvida acima, quando apontada a impropriedade e desnecessidade do uso mandado de injunção coletivo, restando justificada a utilização da ação civil pública.

No tocante ao aspecto do pedido juridicamente possível quando o ordenamento não o proíbe expressamente, aplica-se plenamente na hipótese em liça. Deveras, não está em cogitação a imposição pelo Poder Judiciário de preenchimento de lacunas no ordenamento jurídico, mas sim do cumprimento de uma disposição legal (parágrafo único do art. 2º da Lei 10.876/04), sempre que, evidentemente, houver a sua incidência pela ocorrência do seu suporte fático.

4. Interesse de Agir ou Processual

Perfeita a definição de Nelson Nery Junior: 'Existe interesse processual quando a parte tem necessidade de ir a juízo para alcançar a tutela pretendida e, ainda, quando essa tutela jurisdicional pode trazer-lhe alguma utilidade do ponto de vista prático.' (Código de Processo Civil comentado e legislação processual extravagante em vigor. RT; 4ª ed., 1999; pp.729/730).

Ora, se há previsão legal de gratuidade para os casos em que o perito médico considera necessário a realização de exames suplementares para aferir a capacidade laboral do segurado requerente, mas o INSS não tem se desincumbido de tal mister, como comprovado pelo MPF no Inquérito Civil nº 1.33.000.003158/2011-4, é flagrante a imprescindibilidade de um providencial provimento jurisdicional.

5. Alcance Territorial da Eficácia da Decisão Final de Mérito

Com relação à querela da abrangência da eficácia, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça remansou no sentido de que a limitação territorial da eficácia da sentença prolatada em ação coletiva, prevista no art. 2º-A da Lei 9.494/97, deve ser interpretada em sintonia com os preceitos contidos no Código de Defesa do Consumidor, consoante disposto no art. 21 da Lei da Ação Civil Pública. Confira-se:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. SENTENÇA PROFERIDA PELO JUÍZO DA 12ª VARA CÍVEL DA

CIRCUNSCRIÇÃO ESPECIAL JUDICIÁRIA DE BRASÍLIA/DF NA AÇÃO CIVIL COLETIVA N. 1998.01.1.016798-9 (IDEC X BANCO DO BRASIL). EXPURGOS INFLACIONÁRIOS OCORRIDOS EM JANEIRO DE 1989 (PLANO VERÃO). EXECUÇÃO/LIQUIDAÇÃO INDIVIDUAL. FORO COMPETENTE E ALCANCE OBJETIVO E SUBJETIVO DOS EFEITOS DA SENTENÇA COLETIVA. OBSERVÂNCIA À COISA JULGADA.

1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) a sentença proferida pelo Juízo da 12ª Vara Cível da Circunscrição Especial Judiciária de Brasília/DF, na ação civil coletiva n. 1998.01.1.016798-9, que condenou o Banco do Brasil ao pagamento de diferenças decorrentes de expurgos inflacionários sobre cadernetas de poupança ocorridos em janeiro de 1989 (Plano Verão), é aplicável, por força da coisa julgada, indistintamente a todos os detentores de caderneta de poupança do Banco do Brasil, independentemente de sua residência ou domicílio no Distrito Federal, reconhecendo-se ao beneficiário o direito de ajuizar o cumprimento individual da sentença coletiva no Juízo de seu domicílio ou no Distrito Federal;

b) os poupadores ou seus sucessores detêm legitimidade ativa - também por força da coisa julgada -, independentemente de fazerem parte ou não dos quadros associativos do Idec, de ajuizarem o cumprimento individual da sentença coletiva proferida na Ação Civil Pública n. 1998.01.1.016798-9, pelo Juízo da 12ª Vara Cível da Circunscrição Especial Judiciária de Brasília/DF.

2. Recurso especial não provido.

(REsp 1391198/RS, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 13/08/2014, DJe 02/09/2014)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. AÇÃO COLETIVA AJUIZADA POR SINDICATO DE ÂMBITO LOCAL NA CAPITAL DO ESTADO. LIMITAÇÃO TERRITORIAL DOS EFEITOS DA SENTENÇA AOS SUBSTITUÍDOS DOMICILIADOS NA CAPITAL DO ESTADO. ÂMBITO DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR DE ORDEM REGIONAL. INTERPRETAÇÃO DO ART. 2º-A DA LEI Nº 9.494/97 EM HARMONIA COM O DISPOSTO NO ART. 93, II, DO CDC. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. A limitação territorial da eficácia da sentença prolatada em ação coletiva, prevista no art. 2º-A da Lei 9.494/1997, deve ser interpretada em sintonia com os preceitos contidos no Código de Defesa do Consumidor, consoante disposto no art. 21 da Lei da Ação Civil Pública. Precedente: AgRg nos EDcl no AgRg no Ag 1424442/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 20/03/2014, DJe 28/03/2014.

2. In casu, tendo em vista que a ação foi ajuizada na Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais e que o Sindicato autor representa a categoria em todo o Estado, a sentença deve favorecer a todos os seus filiados, e não apenas aqueles que residem na capital Belo Horizonte.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AgRg no AREsp 557.995/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/04/2015, DJe 14/04/2015)

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO INDIVIDUAL DE TÍTULO JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. FORO COMPETENTE. ALCANCE OBJETIVO E SUBJETIVO DOS EFEITOS DA SENTENÇA COLETIVA. LIMITAÇÃO TERRITORIAL. IMPROPRIEDADE.

1. A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 1.243.887/PR, processado sob o regime do art. 543-C do Código de Processo Civil, analisando a questão da competência territorial para julgar a execução individual do título judicial em ação civil pública, decidiu que a liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação civil coletiva pode ser ajuizada no foro do domicílio do beneficiário, porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido (Relator Ministro Luis Felipe Salomão, DJe de 12.12.2011).

2. Seguindo aquela orientação, os efeitos da sentença proferida em mandado de segurança coletivo impetrado pela Federação Nacional das Associações de Aposentados e Pensionistas da

Caixa Econômica Federal - Fenacef não estão limitados a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido.

3. *Esse é o entendimento pacífico das Turmas da Primeira Seção, de que são exemplos os seguintes julgados: AgRg no AREsp nº 302.062/DF, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 19.05.2014 e AgRg no AREsp nº 322.064, DF, Relator Ministro Humberto Martins, DJe 14.06.2013.*

4. *Agravo regimental desprovido.*

(AgRg no AREsp 471.288/DF, Rel. Ministra MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/03/2015, DJe 24/03/2015)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO POSTAL. ECT. LITISCONSÓRCIO.

UNIÃO. NÃO OCORRÊNCIA. ENTREGAS INDIVIDUALIZADAS DE OBJETOS DE CORRESPONDÊNCIAS EM CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS E VERTICAIS, RESIDENCIAIS OU COMERCIAIS. ABRANGÊNCIA DA DECISÃO. ALÍNEA 'C'. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADA.

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

2. *Desse modo, os efeitos do acórdão em discussão nos presentes autos são erga omnes, abrangendo a todas as pessoas enquadráveis na situação fático-jurídica descrita no julgado, independentemente da competência do órgão prolator. Não fosse assim, haveria graves limitações à extensão e às potencialidades da ação civil pública, o que não se pode admitir.*

3. *Com relação à alínea 'c' do permissivo constitucional, observa-se que o recurso especial não logrou demonstrar o dissídio jurisprudencial porquanto coligiu precedentes superados pelo aludido recurso representativo da controvérsia.*

4. *Agravo regimental a que se nega provimento.*

(AgRg no AREsp 601.989/SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/03/2015, DJe 18/03/2015)

Calha aludir, em reforço, este trecho do voto do eminente Desembargador Federal Rogério Favreto, no julgamento da Apelação/Reexame Necessário nº 5004227.10.2012.404.7200 (juntado aos autos em 23/05/2014), também envolvendo uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em Santa Catarina contra o INSS, *verbis*:

'A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que a sentença na ação civil pública faz coisa julgada erga omnes nos limites da competência territorial do órgão prolator, nos termos do art. 16 da Lei n. 7.347/85, com a nova redação dada pela Lei 9.494/97: EREsp nº 293.407/SP, Corte Especial, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 01-08-2006; Resp nº 422671-RS, Primeira Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 30-11-2006; EREsp 411529/SP, Segunda Seção, Rel. Min. Fernando Gonçalves, DJe de 24-03-2010; AgRg nos EREsp 253589/ SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Corte Especial, DJe 01-07-2008; EREsp 399.357, Segunda Seção, Rel. Min. Fernando Gonçalves, julgado em 09-09-2009.

Entretanto, essa regra geral do art. 16 da Lei n. 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. O caso em tela é exemplo disso, pois a natureza do pedido é incompatível com a restrição imposta pela

norma geral. A problemática acerca do atraso na realização das perícias médicas junto ao INSS não é isolado de um ou outro posto de atendimento, mas sim de quase totalidade da rede de atendimento no Estado de Santa Catarina. A Administração, por sua vez, não pode ser compelida a adotar soluções diversas em razão de provimentos judiciais diversos. É salutar à Administração que se pense e ataque a questão como um todo, estruturalmente, pensando em uma solução conjunta para toda a Seção do Estado de Santa Catarina, sob pena de as forças canalizadas para atender determina região deixem desguarnecidas as demais.

Pessoalmente, tenho posição favorável à ampliação territorial dos efeitos das ações civis públicas, tendo, inclusive, defendido tal entendimento na oportunidade em que elaborei Comentários ao Projeto da Nova Lei da Ação Civil Pública (PL nº 5.139/09), que prevê alteração do regime dos efeitos da coisa julgada - **Em Defesa de Um Novo Sistema de Processos Coletivos, Estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover**, Ed. Saraiva, 2010, 'O Projeto de Lei que Disciplina as Ações Coletivas: Abordagem Comparativa sobre as Principais Inovações', por Luiz Manoel Gomes Jr. e Rogério Favreto, p. 387 e 38:

'...

A regra passará a ser que '(...) A sentença no processo coletivo fará coisa julgada erga omnes, independentemente da competência territorial do órgão prolator ou do domicílio dos interessados' na linha da posição do Superior Tribunal de Justiça e sem as inadequadas limitações do art. 16, da atual Lei da Ação Civil Pública.

Na doutrina já há adesão de Rodolfo de Camargo Mancuso, com bons argumentos no sentido de criticar o atual sistema da Lei da Ação Civil Pública.

(...)

A opção realmente pode causar alguma perplexidade, mas temos vários pontos positivos nesta inovadora proposta: a) haverá a necessidade de comunicação adequada da existência da Ação Coletiva (art. 34, §§ 3º e 4º) sob responsabilidade do réu; b) o efeito é apenas na parte relativa a matéria de direito - pontos ou questões de fato podem ser resolvidos de forma individual, se o caso; c) evita a loteria judiciária na medida em que a decisão será igualitária para todos os membros do grupo; d) traz evidente economia processual pois afasta a necessidade de ajuizar centenas ou milhares de ações idênticas com perda de tempo para todos os interessados, especialmente para o Sistema Jurídico e; e) haverá a suspensão das ações individuais, aguardando o resultado coletivo.

...'

Nessa linha de pensamento, entendo que a melhor solução para a lide é a de que a regra do art. 16 da Lei n.º 7.347/85 deve ser interpretada em sintonia com os preceitos contidos no Código de Defesa do Consumidor onde os limites da competência territorial do órgão prolator não são aqueles fixados na regra de organização judiciária, mas, sim, aqueles previstos no art. 93 do CDC:

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;

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

Desta forma, se o dano for local, isto é, restrito aos limites de uma comarca ou circunscrição judiciária, a sentença não produzirá efeitos além dos próprios limites territoriais da comarca ou circunscrição. De outra banda, quando o dano for de âmbito regional, que se estende por mais de um município dentro

do mesmo Estado ou não, ou for de âmbito nacional, estendendo-se por expressiva parcela do território brasileiro, a competência será do foro de qualquer das capitais ou do Distrito Federal, e a sentença, por sua vez, produzirá os seus efeitos sobre toda área prejudicada.

Cito precedentes:

PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRAZO PARA REALIZAÇÃO DE PERÍCIAS PARA ANÁLISE DE PEDIDOS DE BENEFÍCIO POR INVALIDEZ. IMPLANTAÇÃO AUTOMÁTICA DO BENEFÍCIO SE NÃO REALIZADA A PERÍCIA EM 45 DIAS. CREDENCIAMENTO DE PERITOS TEMPORÁRIOS. PRELIMINARES. ABRANGÊNCIA TERRITORIAL. ESTADO DO PARANÁ. EXCLUSÃO DOS BENEFÍCIOS ACIDENTÁRIOS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

1. Legitimidade: o Ministério Público Federal é parte legítima para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos em matéria previdenciária.

2. Competência Territorial em Ação Civil Pública: a regra geral do art. 16 da Lei n. 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. No caso em tela, a natureza do pedido é incompatível com a restrição imposta pela norma geral, uma vez que o atraso na realização das perícias médicas junto ao INSS não é isolado de um ou outro posto de atendimento, mas sim de quase totalidade da rede de atendimento no Estado do Paraná. A jurisprudência mais coerente já aponta a ampliação territorial, inclusive por que o ideal, nesses casos, seria a ampliação da competência em âmbito nacional.

(TRF4R, AC/REO nº 5000702-09.2010.404.7000, 5ª Turma, rel. Des. Federal Rogério Favreto, j. aos autos em 16/07/2015) - grifei

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO . CONFIGURADA. ABRANGÊNCIA DAS DECISÕES NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS.

1. Cabem embargos de declaração quando, na decisão prolatada, houver obscuridade, contradição, omissão ou erro material, nos termos do art. 1.022, CPC/15

2. Acerca da abrangência dos efeitos da sentença da Ação Civil Pública é a extensão do dano que definirá a competência para o caso concreto sem descuidar do fato de que para conferir-se abrangência nacional, a competência será do foro de qualquer das capitais ou do Distrito Federal.

3. Tendo sido a ação ajuizada na Subseção Judiciária de BLUMENAU/SC, e não em uma capital ou Distrito Federal, não há como dar-lhe a abrangência nacional que poderia vir a ter, restringindo-se a abrangência das decisões em ações civis públicas aos limites territoriais de seu órgão prolator.

(TRF4R, ED em AC nº 5005029-56.2013.404.7205, 6ª Turma, rel. Des. Federal João Batista Pinto Silveira, unânime, j. aos autos em 24/02/2017) - grifei

Na presente, a omissão do INSS se furtando de seu dever definido em lei de oferecer acesso aos segurados a exames médicos complementares para embasar as conclusões técnicas dos peritos da Autarquia Previdenciária, tem, por óbvio, amplitude nacional, de modo que a violação ou ofensa ao direito somente poderá ser evitada se a decisão produzir efeito em todo o *território nacional*.

Da mesma maneira, qualquer outra interpretação visando restringir a abrangência das decisões em ações civis públicas aos limites territoriais de seu órgão prolator, contraria a própria teleologia das ações coletivas, que visam a garantir maior acesso à jurisdição, sem, contudo, sobrecarregar o Poder Judiciário com milhares de ações versando sobre matéria idêntica.

***Ipsa facto*, pela aplicação conjunta dos arts. 16 da Lei 7.347/85 e 93 da Lei 8.078/90, a eficácia da decisão proferida nesta ação deve abranger todo o território nacional.**

MÉRITO

A seguridade social é um direito humano inalienável, produto de quase um século de trabalho conjunto das organizações internacionais relevantes, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas (ONU), e instituições supranacionais, como a Associação Internacional de Seguridade Social (AISS), a Organização Iberoamericana de Seguridade Social (OISS) e a Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS).

A Carta Internacional de Direitos Humanos, em seu art. 22, assim preconiza:

Artigo 22. Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

No Brasil, a Lei 8.212/91 (Lei Orgânica da Seguridade Social), por seu art. 1º, tem a seguinte definição:

Art. 1º A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. A Seguridade Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

- a) universalidade da cobertura e do atendimento;*
- b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;*
- c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;*
- d) irredutibilidade do valor dos benefícios;*
- e) equidade na forma de participação no custeio;*
- f) diversidade da base de financiamento;*
- g) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.*

Com relação à Previdência Social e à Assistência Social, os arts. 3º e 4º, respectivamente, do mesmo diploma legislativo, indicam os princípios e as diretrizes que devem nortear a atuação do Poder Público, *verbis*:

*Art. 3º A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, **por motivo de incapacidade**, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.*

Parágrafo único. A organização da Previdência Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

- a) universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição;*
- b) valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário mínimo;*
- c) cálculo dos benefícios considerando-se os salários de contribuição, corrigidos monetariamente;*
- d) preservação do valor real dos benefícios;*

e) previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional. (grifou-se)

Art. 4º A Assistência Social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à **pessoa portadora de deficiência**, independentemente de contribuição à Seguridade Social. Parágrafo único. A organização da Assistência Social obedecerá às seguintes diretrizes:

a) descentralização político-administrativa;

b) participação da população na formulação e controle das ações em todos os níveis. (grifou-se)

Dessume-se, como visto, que é primordial a finalidade de garantir a dignidade dos cidadãos nestas áreas.

A Lei 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, preceitua que:

Art. 1º A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, **por motivo de incapacidade**, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente'. (grifou-se)

A Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) dispõe:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para **garantir o atendimento às necessidades básicas**. (grifou-se)

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a)(...)

b)(...)

c)(...)

d)(...)

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à **pessoa com deficiência** e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (Redação dada pela Lei 12.435/2011) (grifou-se)

Com relação à perícia e aos profissionais que a realizam no âmbito administrativo, a Lei 11.907/2009 (no que sucedeu a Lei 10.876/04), que criou a carreira de Perito Médico Previdenciário, estatui, *verbis*:

Art. 30. (...)

§ 3º Compete privativamente aos ocupantes do cargo de Perito Médico Previdenciário ou de Perito Médico da Previdência Social e, supletivamente, aos ocupantes do cargo de Supervisor Médico Pericial da Carreira de que trata a Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social INSS e do Ministério da Previdência Social MPS, o exercício das atividades Médico Periciais inerentes ao Regime Geral da Previdência Social de que tratam as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, e à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e, em especial a:

I emissão de parecer conclusivo quanto à capacidade laboral para fins previdenciários;

(...)

III caracterização da invalidez para benefícios previdenciários e assistenciais; e

(...)

§ 5º Os titulares de cargos referidos no § 3º deste artigo poderão requisitar exames complementares e pareceres especializados a serem realizados por terceiros contratados ou conveniados pelo INSS, quando necessários ao desempenho de suas atividades. (grifou-se)

Tem-se que o Perito Médico Previdenciário desempenha uma atividade importante e com elevado grau de complexidade, mas sem a finalidade de diagnosticar, tratar e/ou eliminar doenças, que está na esfera da medicina assistencial, a cargo, em sua forma pública, do SUS.

Concretude Fática

Relata o demandante, Ministério Público Federal (MPF) que recebeu representação apresentada pelo Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) da Secretaria Municipal de Saúde de Herval D'Oeste/SC, com o seguinte teor, *verbis*:

'... dando conta das reiteradas reclamações apresentadas por usuários referente ao atendimento perante o Instituto Nacional do Seguro Social, por ocasião de realização de perícias médicas previdenciárias, diante da exigência que vem sendo feita pelos peritos médicos da Previdência Social pela realização de exames complementares como eletroneuromiografia, tomografia e ressonância magnética, entre outros, exigência esta que seria feita para fim de avaliação da condição do demandante de benefício frente ao INSS, na averiguação do seu direito (cópia anexa). Esclareceu, o representante, que embora tais exames estejam, em regra, disponíveis no Sistema Único de Saúde, a alta demanda dos usuários aliada à insuficiente disponibilidade dos Municípios implica em demora incompatível com os prazos estabelecidos pelos peritos do INSS. Que diante de tal situação, os usuários acabam arcando com recursos próprios os exames, comprometendo a já pouca renda que dispõem, pois se sentem intimidados. Tal notícia, inicialmente apresentada à Procuradoria da República no Município de Joaçaba, ao ser encaminhada à Procuradoria da República em Santa Catarina, gerou a instauração do Inquérito Civil nº 1.33.000.003158/2011-04. Igualmente, restou encaminhada ao MPF, pela Coordenadoria dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, representação noticiando a mesma problemática, apenas que por ângulo diverso. Informou, no referido documento, o Desembargador Federal Dr. Paulo Afonso Brum Vaz, as dificuldades enfrentadas na prestação jurisdicional na área previdenciária, diante da negativa do Sistema Único de Saúde em Santa Catarina em disponibilizar consultas e exames periciais com a finalidade de manutenção ou não de benefícios ao usuário da Previdência Social, nos termos da Portaria Conjunta nº 458/2010, da Secretaria Estadual da Saúde de Santa Catarina (SES-SC) e do Conselho de Secretarias Municipais de Saúde de Santa Catarina (COSEMS-SC). Esclareceu, o MM. Desembargador Coordenador, que na instrução dos processos que buscam a concessão, revisão ou restabelecimento de benefícios por incapacidade, a avaliação do perito judicial depende muitas vezes de exames complementares, e que os segurados, na sua grande maioria, não têm condições de arcar com os respectivos custos (cópia anexa). A representação importou na instauração do Inquérito Civil 1.33.000.001735/2012-04 no Ministério Público Federal, o qual, posteriormente, em razão de conexão, restou apensado ao anteriormente referido. Ora, a perícia médica previdenciária, ao menos nos termos do ordenamento jurídico vigente, constitui meio necessário à comprovação das circunstâncias pessoais imprescindíveis (requisitos) ao acesso a determinadas espécies de benefícios previdenciários (Lei 8.213/91). Neste sentido, o direito ao auxílio-doença e à aposentadoria por invalidez depende da demonstração da incapacidade laboral, de caráter temporário ou permanente; a incapacidade do dependente precisa ser apurada para o recebimento do benefício, quando caracterizar requisito legal

(como no caso do filho maior). O mesmo ocorre com o benefício assistencial de prestação continuada à pessoa com deficiência (Lei 8.742/93, art. 20, § 6º). Caracteriza-se, pois, a perícia médica previdenciária, como serviço público a cargo da Previdência Social, mediante execução pelo INSS, que para tanto teve instituída carreira funcional específica de Perícia Médica da Previdência Social, mediante a Lei 10.876/2004. No curso da instrução dos referidos Inquéritos Cíveis, contudo, apurou-se que o INSS vem desenvolvendo prática administrativa nacional que consiste na exigência, por ocasião da realização de perícia médica previdenciária para fins de constatação de incapacidade para o trabalho e recebimento de benefício previdenciário, de exames complementares/suplementares e pareceres especializados a cargo do segurado, não se responsabilizando pela sua disponibilização e custeio. Trata-se de situações que fogem à normalidade da rotina das perícias, já que o exame clínico cuidadoso e bem conduzido pelo perito médico previdenciário deve (em regra) dar condições de avaliar suficientemente a capacidade laborativa e funcional. Em casos especiais, outrossim, tal medida padrão não é suficiente, circunstância em que o perito previdenciário poderá requisitar a medida complementar.(...)'

O Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS/SC), instado pelo autor, informou que:

'(...) mesmo não sendo possível dimensionar quantitativamente, estimamos que de 20% a 30% dos exames e consultas especializadas (Tomografia e Ressonância Nuclear Magnética) têm como finalidade a concessão e/ou renovação de benefício previdenciário.' (Of. 021/2012, de 19.07.2012, ICP nº 1.33.000.001735/2012-04)

No Ofício do evento 1 dos autos originários, o INSS assim se manifestou:

'[...] informamos que todos os peritos médicos previdenciários do INSS, tem orientação expressa, para 'não solicitarem ou exigirem', qualquer tipo de exame ou atestado médico dos segurados.

Todavia, cabe ao segurado comprovar a alegada doença e/ou enfermidade.

Por vezes, torna-se impossível somente com história clínica e exame físico entender a justificativa de incapacitação do mesmo, e então recorre-se ao pedido de exibição de exames complementares que o mesmo 'já tenha realizado', o que poderá contribuir favoravelmente na concessão de seu benefício, bem como, na comprovação que o mesmo está efetivamente em tratamento.

***Não havendo adequada informação, por parte do segurado, não sendo encontrado nenhum diagnóstico ou comprovação a doença e ou incapacidade, não poderá ser concedido o benefício pleiteado.'** (grifou-se)*

Outrossim, o próprio Manual de Perícias Médicas do INSS, ao tratar da realização do exame médico pericial, consigna a vedação de requisição de exames complementares no caso de perícia inicial, *in verbis*:

'5.3.15 - Ao término de um exame clínico cuidadoso e bem conduzido, o profissional da área médico-pericial, quase sempre tem condições de firmar um diagnóstico provável, pelo menos genérico ou sindrômico, de modo a lhe permitir uma avaliação de capacidade funcional e de capacidade laborativa. Quando o resultado do exame clínico não for convincente e as dúvidas puderem ser aclaradas por exames subsidiários, poderão estes ser requisitados, mas restritos ao mínimo indispensável à avaliação da capacidade laborativa. Requisições desnecessárias geram despesas inúteis, atrasam conclusões e acarretam prejuízos aos examinados e à Previdência Social. Somente serão solicitados quando indispensáveis para a conclusão médico-pericial. Os Sistemas PRISMA/SABI não permitem a solicitação de exames/pareceres na

perícia inicial. Entendendo-se que, cabe ao segurado o ônus da prova de sua doença, o qual no momento da solicitação do requerimento inicial deverá ter um diagnóstico e tratamento devidamente instituído com os exames complementares que comprovam sua causa mórbida, fica a Perícia Médica dispensada das solicitações dos respectivos exames. Nos exames subseqüentes, no estrito objetivo de dirimir dúvidas quanto a manutenção do benefício, poderão ser solicitados os exames complementares indispensáveis. (grifou-se)

Afigura-se evidente, pois, que a conduta - tismada com a mangra da ilegalidade - da Autarquia Previdenciária tem, na medida em que não são solicitados exames complementares, causado prejuízo aos segurados e requerentes de amparo assistencial cuja avaliação da capacidade laboral ou deficiência exige a conjugação e o subsídio de exames de saúde; transparece nítido que, à míngua da realização dos exames complementares e pareceres de especialistas, há uma predisposição ao indeferimento do benefício por incapacidade, a menos que os próprios segurados requerentes se responsabilizem por sua realização. Como muito bem apanhado pela Procuradora Regional de República Carmem Elisa Hessel em seu Parecer (evento 5), *'daí decorrem duas situações: ou o segurado busca exame/parecer junto ao Sistema Único de Saúde, não obtendo sucesso em razão do largo tempo de espera no SUS, incompatível com os prazos fixados pelos peritos para apresentação do documento médico, ou, ainda, o segurado compromete sua situação financeira, empregando a pouca renda existente em consultas médicas particulares. Tudo isso em decorrência da omissão do INSS, que confessadamente vem se furtando de seu dever legal de oferecer acesso integral e gratuito aos exames complementares e pareceres especializados que se façam necessários à formação da conclusão técnica do perito.'* (grifado)

Tal situação é confirmada pelo Ofício do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) da Secretaria Municipal de Saúde de Herval D'Oeste/SC (evento 1 - INF4, dos autos originários):

'[...] segundo usuários do CAPS os médicos peritos fazem exigências quanto às especialidades e solicitam exames complementares como: eletroneuromiografia, tomografia, ressonância magnética, entre outros disponibilizados pelo SUS, porém com baixas cotas pactuadas no município de Herval D'Oeste, podendo ter tempo de espera superior ao prazo estabelecido pelo médico perito. Tendo em vista esta demora muitos usuários acabam custeando os exames exigidos com recursos próprios, que normalmente são escassos, pois se sentem intimidados pelos médicos. [...]' (grifou-se.)

Sem dúvida que o Sistema Único de Saúde (SUS), já notoriamente sobrecarregado, não pode servir para a produção de prova pericial previdenciária - legalmente atribuída ao INSS -, sob pena de desvirtuamento das suas funções de promover, proteger e recuperar a saúde dos cidadãos (CF, art. 196).

Por conta disso, qual seja, pela difícil situação enfrentada pelo SUS, o Ministério Público Federal, por sua já citada representante, informou em seu Parecer que o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS) e o Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde/SC (COSEMS-SC) editaram normativas sobre a questão:

'Nota Técnica CONASEMS nº 02/2009 (processo originário, Evento 1 - OUT6)

[...]

O fato de o SUS ser responsável pela saúde pública não significa arcar com atividades de outros setores, como é o caso das perícias, que são, na realidade, as informações que devem ser encaminhadas ao INSS, ou ao Juízo demandante, necessárias sobre uma determinada pessoa, mediante laudo.

[...]

Por conclusivo, podemos afirmar que as perícias médicas dos trabalhadores previdenciários são uma atividade a cargo da Previdência Social. A Saúde não tem a atribuição de emitir laudos periciais para a Previdência Social nem tem cargos e especialistas (peritos) para o exercício dessas funções (emitir laudos sobre determinada doença). (g.n.)

Portaria Conjunta nº 458/2010 do Estado de Santa Catarina e do COSEMS (processo originário, Evento 1 - OUT7)

[...]

Art. 1º Fica o Sistema Único de Saúde, em todo o território do Estado de Santa Catarina, desobrigado de realizar consultas e exames periciais quando a finalidade única for avaliar a manutenção ou não do benefício, ao usuário da Previdência Social. [...] (g.n.)

Continua a ilustre representante do órgão ministerial, *verbis*:

'A situação se agrava quando se percebe que mesmo recorrendo ao Poder Judiciário os interessados têm experimentado dificuldades em obter a concessão de benefícios previdenciários ou assistenciais, porquanto prejudicados em razão da impossibilidade de produzirem a prova necessária. Esse foi o panorama retratado pela Coordenaria dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região, a qual informou que 'na instrução dos processos que buscam a concessão, revisão ou restabelecimento de benefícios por incapacidade, a avaliação do perito judicial depende muitas vezes de exames complementares', que, em sua maioria, os segurados não têm condições de pagar (processo originário, Evento 1 - INF5).

Portanto, o quadro que se tem é que o INSS possui o dever legal de propiciar, às suas expensas, a realização dos exames complementares e pareceres especializados que se façam necessários a juízo do perito médico, e qualquer determinação em sentido contrário, por certo, constitui-se ato ilegal, de modo que não se pode admitir que se perpetuem as práticas da Autarquia Previdenciária Federal, de recomendar a não realização de exames complementares, e de seus peritos médicos previdenciários, de atribuir aos interessados a responsabilidade pela realização de documentos que nitidamente integram a perícia previdenciária.

Diante de tais considerações, não há como prevalecer o r. posicionamento fixado pelo Juízo sentenciante, que entendeu ser imprescindível a análise de cada caso concreto, em suas particularidades, para que o Poder Judiciário esteja autorizado a determinar aos réus, ora apelados, o fornecimento integral e gratuito dos exames e pareceres especializados.

Para que se tenha a exata noção da dimensão gerada pelo não oferecimento do serviço em questão pelos réus, oportuno trazer à baila informação fornecida pelo COSEMS/SC, no sentido de que há a estimativa de que 20% a 30% dos exames e consultas especializados requeridos no SUS têm por fim a concessão e/ou renovação de benefício previdenciário (processo originário, Evento 1 - OFIC11, fl. 02 do PDF). Tais dados bem ilustram que o descumprimento do dever legal de oferecer os exames complementares constitui prática indiscriminada do INSS.

*Por isso é que se considera que a análise quanto à necessidade de exames complementares e pareceres especializados devem ocorrer na seara administrativa, e não a cada caso concreto, perante o Poder Judiciário. A uma porque se trata, reitero-se, **de dever legal do INSS, de propiciar, mediante terceiros contratados ou por ele conveniados, a realização dos exames e pareceres.** A duas porque condicionar-se a responsabilidade do INSS pelo oferecimento do serviço à análise de cada caso concreto pelo Poder Judiciário representa uma **multiplicação incalculável de ações judiciais apenas para esse fim**, estando na contramão das iniciativas que vêm sendo adotadas para agilização e racionalização de demandas judiciais.*

A legislação de regência da matéria incumbiu expressamente aos peritos médicos previdenciários ponderar sobre a necessidade de eventual exame complementar ou parecer especializado, justamente por integrarem a perícia previdenciária. Por isso é que a r. sentença merece reforma. A análise quanto à necessidade pode, e, em regra, deve, ser feita administrativamente pelo perito, não havendo necessidade de ser reavaliada pelo Poder Judiciário; o que falta, efetivamente, é o oferecimento desse serviço pelos réus, objeto da presente ação civil pública.

Nesta perspectiva, portanto, o pedido de que os exames complementares e pareceres especializados que se façam necessários sejam ampliados aos processos judiciais deve ser rejeitado, pois o INSS arca com os ônus dos referidos procedimentos sempre que requisitado pelo juízo competente, por meio do mesmo procedimento utilizado para o pagamento dos honorários periciais, conforme se trate de processo em tramitação na Justiça Federal ou nas Justiças dos Estados, em cumprimento do art. 5º, parágrafo único, da Resolução CJF nº 305/2014.

No tocante à questão sempre momentosa da provisão orçamentária e a administração dos recursos financeiros, no caso em foco, competir à entidade autárquica previdenciária, sob a supervisão da União, inclusive na eventual suplementação, cabe notar que há uma previsão legal do dever do INSS de custear os exames complementares e pareceres especializados a serem realizados por terceiros contratados ou conveniados, quando os peritos médicos julgarem que devem ser requisitados por indispensáveis. A lei não cria um ônus sem prever a fonte de custeio, pelo que não pode ser erigido como fundamento à alegação de carência de dinheiro para justificar a conduta da Autarquia Previdenciária com os contornos trazidos a juízo na presente demanda coletiva.

Então, num tal contexto, não tem pertinência a aplicação do princípio da reserva do possível. Disso tratou igualmente de forma brilhante a já citada Procuradora Regional da República neste trecho do seu alentado Parecer, *verbis*:

(...)

Com efeito, a 'reserva do possível' não pode ser utilizada como justificativa permanente para a Administração Pública deixar de cumprir as obrigações que a Constituição e a legislação infraconstitucional lhe impõem. A respeito do assunto, é oportuna a transcrição das ponderações de Ingo Wolfgang Sarlet:

'Já há tempo se averbou que o Estado dispõe apenas de limitada capacidade de dispor sobre o objeto das prestações reconhecidas pelas normas definidoras de direitos fundamentais sociais, de tal sorte que a limitação dos recursos constitui, segundo alguns, em limite fático à efetivação desses direitos.

[...]

Parece-nos oportuno apontar aqui (mesmo sem condições de desenvolver o ponto) que os princípios da moralidade e da eficiência que direcionam a atuação da administração pública em geral, assumem um papel de destaque nesta discussão, notadamente quando se cuida de administrar a escassez de recursos e otimizar a efetividade dos direitos sociais.

Neste contexto, dada a íntima conexão desta problemática com a discussão em torno da assim designada 'reserva do possível' na condição de limite fático e jurídico à efetivação judicial (e até mesmo política) de direitos fundamentais - e não apenas sociais prestacionais, consoante já frisado - vale destacar que também resta abrangida na obrigação de todos os órgãos estatais e

agentes políticos a tarefa de maximizar os recursos e minimizar o impacto da reserva do possível. Isso significa, em primeira linha, que se a reserva do possível há de ser encarada com reservas, também é certo que as limitações da reserva do possível não são, em si mesmas, uma falácia, como já se disse mais de uma vez entre nós. **O que tem sido, de fato, falaciosa, é a forma pela qual muitas vezes a reserva do possível tem sido utilizada entre nós como argumento impeditivo da intervenção judicial e desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação de direitos fundamentais, especialmente de cunho social. Assim, levar a sério a 'reserva do possível' (e ela deve ser levada a sério, embora sempre com as devidas reservas) significa também, especialmente em face do sentido do disposto no art. 5º, § 1º, da CF, que cabe ao poder público o ônus da comprovação efetiva da indisponibilidade total ou parcial de recursos do não desperdício dos recursos existentes, assim como da eficiente aplicação dos mesmos. (g.n.)** (A eficácia dos direitos fundamentais. 10ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, pp. 286 e 356)

De fato, caso o Poder Judiciário não interfira positivamente para determinar aos réus, ora apelados, o cumprimento da obrigação legal de fornecimento integral e gratuito dos exames complementares e pareceres especializados que se façam necessários para subsidiar a decisão do perito, o direito à seguridade social restará aniquilado, o que não pode ser tolerado, em virtude do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. E deste é corolário o princípio do mínimo existencial, a preconizar que o Estado deve assegurar a efetivação mínima dos direitos fundamentais encarecidos pela Carta Magna, a qual não pode ser afastada, notadamente sob a singela e insuficiente justificativa de que os recursos financeiros do Estado são limitados.

*Assim, que os recursos financeiros do Estado são limitados não há dúvida; todavia, **tal limitação não pode ser invocada quando implicar total vulneração daqueles direitos intimamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana, a exemplo das prestações da seguridade social.***

Aliás, tampouco há que se falar em poder discricionário e impossibilidade de o Poder Judiciário determinar ao Executivo a implantação de políticas públicas, sob pena de invasão da independência dos poderes. Isso porque é decorrência natural do próprio sistema de 'freios e contrapesos' permitir ao Poder Judiciário que, diante de omissão estatal (ato não legítimo) que, na prática, represente violação de direitos fundamentais, determine ao Executivo que supra a falha e cumpra a Constituição e as leis de regência.

Outrossim, na espécie, reputo inconsistente a alegação de inviabilidade de controle judicial da atividade administrativa, sob o argumento de que se trataria de ato discricionário o custeio e a disponibilização graciosa de exames complementares e pareceres especializados pelo INSS, uma vez havidos por imprescindíveis pelo perito previdenciário. Não há discricionariedade, no sentido de margem (relativa) de liberdade conferida pelo ordenamento jurídico ao agente público para escolha, dentre as alternativas oferecidas, daquela que melhor atenda ao interesse público específico; não há juízo de conveniência e oportunidade pelo INSS se deve ou não propiciar gratuitamente a realização de mais exames ou de parecer por especialista se o perito médico requisitá-los; em verdade, o ato, é, a rigor, vinculado: feita a requisição, impõe-se o respectivo custeio. Não há confundir o juízo de conveniência na tarefa do perito com o dever do INSS na condição de entidade autárquica integrante da Administração Pública Indireta. À guisa de reforço ratificatório, é curial a proposital lição do insigne Celso Antônio Bandeira de Mello, *in verbis*:

'Deveras, não teria sentido que a lei, podendo fixar uma solução por ela reputada ótima para atender o interesse público, e uma solução apenas sofrível ou relativamente ruim, fosse

indiferente perante estas alternativas. É de se presumir que, não sendo a lei um ato meramente aleatório, só pode pretender, tanto nos casos de vinculação, quanto nos casos de discricção, que a conduta do administrador atenda excelentemente, à perfeição, a finalidade que o animou. Em outras palavras, a lei só quer aquele específico ato que venha a calhar à fiveleta para o atendimento do interesse público. Tanto faz que se trate de vinculação, quanto de discricção. O comando da norma sempre impõe isto. Se o comando da norma sempre propõe isto e se uma norma é uma imposição, o administrador está, então, nos casos de discricionariedade, perante o dever jurídico de praticar, não qualquer ato dentre os comportados pela norma, mas, única e exclusivamente aquele que atenda com absoluta perfeição à finalidade da lei.' (grifou-se) (in *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, PP 32/33)

Enfim, o que não pode definitivamente continuar ocorrendo é o INSS se demitir de tal dever, transferindo, detrimetosamente, a sua responsabilidade para o próprio segurado ou requerente assistencial, assim como para terceiros não contratados ou conveniados, em frontal colisão com a *mens legis* do já aludido § 5º do art. 30 da Lei 11.907/2009 (no que sucedeu o parágrafo único do art. 2º da Lei 10.876/04).

Dessarte, sempre que o perito médico previdenciário, no desempenho das suas atribuições, considerar necessário, como elementos periciais, exames complementares ou de parecer especializado para integrar a perícia previdenciária, o INSS deverá proporcionar a sua realização.

Sem custas (Lei 9.289/96, art. 4º, I e IV).

Sem condenação em honorários advocatícios de sucumbência, pois pacificou-se o entendimento do STJ no sentido de que, à luz do que dispõem os arts. 17 e 18 da Lei 7.347/85, '*em sede de ação civil pública, a condenação do Ministério Público ao pagamento de honorários advocatícios somente é cabível na hipótese de comprovada e inequívoca má-fé do Parquet*', de modo que, '*dentro de absoluta simetria de tratamento e à luz da interpretação sistemática do ordenamento, não pode o Parquet beneficiar-se de honorários, quando for vencedor na ação civil pública*' (EResp 895530/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/08/2009, DJe 18/12/2009). No presente caso, não se divisa má-fé do réu.

7. DISPOSITIVO

Ante o exposto, voto por dar parcial provimento à remessa oficial e à apelação, para condenar o INSS em âmbito nacional, a disponibilizar, gratuita e integralmente, os exames complementares e os pareceres especializados que se façam necessários para a avaliação da capacidade laboral, invalidez, incapacidade, deficiência ou quadro de saúde individual, a juízo do perito médico da previdência social, em caso de concessão inicial, manutenção ou restabelecimento de benefício previdenciário ou assistencial.

Juiz Federal

Relator

Documento eletrônico assinado por **Juiz Federal** [REDACTED]
[REDACTED] **Relator**, 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.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **9013501v6** e, se solicitado, do código CRC **3D736469**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): [REDACTED]

Data e Hora: 11/09/2017 12:14

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 06/09/2017
APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5000295-09.2015.4.04.7200/SC
ORIGEM: SC 50002950920154047200

RELATOR : Juiz Federal [REDACTED]
PRESIDENTE : Desembargador Federal JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA
PROCURADOR : Dr. Eduardo Kurtz Lorenzoni
SUSTENTAÇÃO ORAL : PRESENCIAL - DR. EDUARDO KURTZ LORENZONI - MPF
APELANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
APELADO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
INTERESSADO : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 06/09/2017, na seqüência 716, disponibilizada no DE de 17/08/2017, da qual foi intimado(a) INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, a DEFENSORIA PÚBLICA e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 6ª Turma, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU DAR PARCIAL PROVIMENTO À REMESSA OFICIAL E À APELAÇÃO, PARA CONDENAR O INSS EM ÂMBITO NACIONAL, A DISPONIBILIZAR, GRATUITA E INTEGRALMENTE, OS EXAMES COMPLEMENTARES E OS PARECERES ESPECIALIZADOS QUE SE FAÇAM NECESSÁRIOS PARA A AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE LABORAL, INVALIDEZ, INCAPACIDADE, DEFICIÊNCIA OU QUADRO DE SAÚDE INDIVIDUAL, A JUÍZO DO PERITO MÉDICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, EM CASO DE CONCESSÃO INICIAL, MANUTENÇÃO OU RESTABELECIMENTO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO OU ASSISTENCIAL.

RELATOR : Juiz Federal [REDACTED]
ACÓRDÃO : Juiz Federal [REDACTED]
VOTANTE(S) : Juiz Federal [REDACTED]
: Juíza Federal TAÍS SCHILLING FERRAZ
: Juiz Federal ARTUR CÉSAR DE SOUZA

Lídice Peña Thomaz
Secretária de Turma

Documento eletrônico assinado por **Lídice Peña Thomaz, Secretária de Turma**, 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.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **9168113v1** e, se solicitado, do código CRC **37C5CFE7**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Lídice Peña Thomaz
Data e Hora: 08/09/2017 17:46