

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5022509-31.2013.404.0000/SC

RELATOR : ROGERIO FAVRETO

AGRAVANTE : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que indeferiu o recebimento de apelação do INSS no duplo efeito, mantendo a antecipação de tutela proferida.

A ação civil pública originária foi ajuizada pelo MPF em face do INSS pleiteando a concessão de provimento jurisdicional que imponha ao réu a realização das perícias necessárias à concessão de benefícios previdenciários e assistenciais no prazo máximo de 15 (quinze) dias a contar do requerimento do benefício, ou a concessão provisória do benefício, até a realização de perícia. Após a regular instrução e tramitação do feito, a ação foi julgada procedente, com antecipação de tutela proferida juntamente com a sentença.

A parte agravante sustenta, inicialmente, o cabimento da interposição do agravo de instrumento combatendo os efeitos do recebimento da apelação. Quanto ao mérito recursal, defende que o prazo de 15 dias para a realização das perícias é extremamente exíguo e que a implantação automática dos benefícios requeridos propicia a prática de fraudes e gasto de recursos vitais à previdência social. Requer que o recurso seja recebido somente no efeito devolutivo e sejam suspensos os efeitos da decisão. Subsidiariamente, requer seja ampliado o prazo para realização da perícia para 45 ou 30 dias, de acordo com precedente deste TRF4. Também requer a autorização para que se dê continuidade/manutenção às contratações emergenciais determinadas na decisão proferida no AI nº 50066310320124040000. Por fim, pede antecipação dos efeitos da tutela recursal.

É o relatório. Decido.

Sobre os efeitos em que será recebido o recurso de apelação, dispõe o art. 520 do CPC, *in verbis*:

'Art. 520. A apelação será recebida em seu efeito devolutivo e suspensivo. Será, no entanto, recebida só no efeito devolutivo, quando interposta de sentença que:

(...)

VII - confirmar a antecipação dos efeitos da tutela;'

Quanto à possibilidade de interposição de agravo na modalidade de instrumento no caso em tela, registro haver expressa permissão legal no art. 522 do CPC:

Art. 522. Das decisões interlocutórias caberá agravo, no prazo de 10 (dez) dias, na forma retida, salvo quando se tratar de decisão suscetível de causar à parte lesão grave e de difícil reparação, bem como nos casos de inadmissão da apelação e nos relativos aos efeitos em que a apelação é recebida, quando será admitida a sua interposição por instrumento. - grifei

Anoto que é firme o entendimento do STJ no sentido de que a apelação interposta contra sentença que confirma ou defere a antecipação de tutela deve ser recebida no efeito devolutivo.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA DEFERIDA NA SENTENÇA. APELAÇÃO. EFEITO DEVOLUTIVO.

1. A apelação interposta contra sentença que defere a antecipação de tutela deve ser recebida apenas no efeito devolutivo. Precedentes.

2. recurso especial conhecido e provido.(REsp 1001046/SP, Rel. Ministro FERNANDO GONÇALVES, QUARTA TURMA, julgado em 23/09/2008, DJe 06/10/2008).

PROCESSO CIVIL - EMBARGOS DECLARATÓRIOS - MULTA - INTUITO DE PREQUESTIONAMENTO - SÚMULA 98 - ANTECIPAÇÃO DE TUTELA - MOMENTO DA SENTENÇA - POSSIBILIDADE - APELAÇÃO - CABIMENTO - EFEITO DEVOLUTIVO - LEI PROCESSUAL NO TEMPO - COMINAÇÃO DE MULTA - EXECUÇÃO PROVISÓRIA DE SENTENÇA - IMPOSSIBILIDADE - ARTS. 588 C/C 659 DO CPC.

1. A insistência na oposição de embargos declaratórios para atender a exigência de prequestionamento explícito, não merece sanção.

2. O recurso cabível contra antecipação de tutela deferida na sentença é a apelação, recebida apenas no efeito devolutivo.

3. Mesmo antes da vigência da Lei 10.352/2001, a apelação contra sentença, que confirma ou defere antecipação de tutela, pode ser recebida sem efeito suspensivo.

4. É incabível cominação de multa em execução provisória de sentença condenatória ao pagamento de quantia certa. É que 'se o devedor não pagar, nem fizer nomeação válida, o oficial de justiça penhorar-lhe-á tantos bens quantos bastem para o pagamento do principal, juros, custas e honorários advocatícios' (CPC, Art. 588, cabeça c/c 659).(REsp 267.540/SP, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, TERCEIRA TURMA, julgado em 21/11/2006, DJ 12/03/2007 p. 217).

Portanto, não há qualquer impropriedade procedimental na decisão que limitou o recebimento do apelo ao efeito devolutivo.

Contudo, quanto ao mérito recursal, entendo que **merece parcial provimento o pedido liminar do agravo**, na medida em que se trata de decisão que potencialmente poderá representar elevada repercussão financeira e procedimental no âmbito das agências do INSS em todo Estado de Santa Catarina.

Sobre o prazo para realização das perícias, **entendo razoável a dilatação para 45 dias**, de acordo com precedente julgado em apelação pela 6ª

Turma desta Corte, em ação civil pública equivalente para o Estado do Rio Grande do Sul, decisão que restou ementada nestes termos:

CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA IMPLANTAÇÃO AUTOMÁTICA DE BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE QUANDO A DATA DESIGNADA PARA A PERÍCIA MÉDICA EXCEDER PRAZO RAZOÁVEL. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. EXTENSÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO PARA TODO O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE DESIGNAÇÃO DE PERÍCIA MÉDICA ADMINISTRATIVA NO PRAZO MÁXIMO DE 45 DIAS. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA EFICIÊNCIA, DA RAZOABILIDADE, DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DE PROTEÇÃO DO SEGURADO NOS CASOS DE DOENÇA E INVALIDEZ. REGRA DO ART. 41-A, §5º, DA LEI Nº 8.213/1991. CONCESSÃO DE AUXÍLIO-DOENÇA NO PRAZO MÁXIMO DE 45 DIAS, INDEPENDENTEMENTE DA REALIZAÇÃO DA PERÍCIA, QUANDO ESTA FOR MARCADA PARA DATA POSTERIOR. PARCELAS RECEBIDAS DE BOA-FÉ. IRREPETIBILIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. DEFENSORIA PÚBLICA. INSTITUTO DA CONFUSÃO. IMPOSSIBILIDADE

1 - A ação civil pública é via processual adequada para amparar os segurados da Previdência Social que, ao requererem a concessão de benefícios por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez), não obtenham êxito em realizar a perícia médica administrativa em prazo razoável.

2 - A Defensoria Pública da União possui legitimidade para promover ação civil pública em defesa de direitos e interesses coletivos ou individuais homogêneos de segurados da Previdência Social, considerados, em sua grande maioria, hipossuficientes ou necessitados.

3 - Considerando que a demora na realização das perícias médicas administrativas é problema estrutural que atinge difusamente todo o Estado do Rio Grande do Sul, a limitação dos efeitos da ação à competência territorial do órgão prolator poderia levar à total ineficácia do provimento jurisdicional, motivo bastante para a extensão dos efeitos da decisão a todo aquele Estado.

4 - A concessão de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez consiste na concretização da efetiva proteção de um direito fundamental do trabalhador, que é o de se ver amparado em caso de doença ou invalidez, mediante a obtenção de benefício substitutivo da renda enquanto permanecer incapaz, conforme previsto pelo art. 201, inciso I, da Constituição Federal. Tal direito fundamental é corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito (Constituição Federal, art. 1º, inciso III).

5 - A marcação de perícias médicas em prazo longínquo, muitas vezes de, aproximadamente, três meses após o requerimento administrativo, é absolutamente indefensável e abusiva, não só porque deixa ao desamparo os segurados que, efetivamente, não possuem condições de trabalhar, mas também porque em muitos casos representa a negação mesma do direito fundamental ao benefício previdenciário por incapacidade laboral, na medida em que o segurado pode recuperar a capacidade para o trabalho no ínterim entre o requerimento e a realização da perícia, de forma que esta atestará já não a incapacidade, mas a presença de plenas condições de trabalho. Nesse sentido, a demora excessiva na realização da perícia médica mostra-se em desacordo com os princípios constitucionais mencionados, além de afrontar o princípio da razoabilidade.

6 - A Administração Pública rege-se por uma série de princípios, entre os quais o da eficiência (Constituição Federal, art. 37, caput), que é uma faceta de um princípio mais amplo, o da 'boa administração'. Doutrina de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO. A autarquia previdenciária, em obediência aos princípios da eficiência e da boa administração tem o dever de proporcionar ao segurado a possibilidade de realização da perícia médica em prazo razoável.

7 - Conquanto os dispositivos legais que tratam diretamente dos benefícios de aposentadoria por invalidez e auxílio-doença não determinem prazo para a realização da perícia médica, o §5º do art. 41-A da Lei de Benefícios (Lei nº 8.213/1991), incluído pela Lei nº 11.665/2008,

dispõe expressamente que o primeiro pagamento do benefício será efetuado até 45 dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão, disposição que claramente tem o escopo de imprimir celeridade ao procedimento administrativo, em observância à busca pela eficiência dos serviços prestados pelo INSS, até porque se trata de verba de caráter alimentar. No caso de benefício por incapacidade, o segurado logicamente deve ser considerado responsável apenas pelos documentos que estão em seu poder, não podendo ser prejudicado pela demora da Administração Pública em realizar o exame médico que tem por objetivo a comprovação da existência de incapacidade laboral. Em razão disso, o prazo de 45 dias pode ser entendido como limite máximo para a realização da perícia médica oficial.

8 - A rigor, nos casos de requerimento de benefícios por incapacidade, a lei não exige que o segurado apresente exames e atestados médicos referentes à sua doença e incapacidade; no entanto, para que o segurado seja beneficiário da implantação automática e provisória do benefício de auxílio-doença, antes de realizada a perícia médica, razoável a exigência, em atendimento à segurança do sistema previdenciário, de que apresente documentação médica que informe o motivo e o início da incapacidade.

9 - Em face de sua natureza eminentemente alimentar, são irrepetíveis as parcelas indevidas de benefícios previdenciários recebidas de boa-fé. Precedente da Terceira Seção desta Corte. 10 - Incabível a condenação do INSS ao pagamento de honorários advocatícios em favor da Defensoria Pública da União, pois ocorre confusão entre as figuras de devedor e credor, ambas vinculadas ao mesmo ente federativo (União). Precedentes do Superior Tribunal de Justiça e deste Regional.

11 - Mantida a sentença para determinar ao Instituto Previdenciário a concessão e implantação automática e provisória do benefício de auxílio-doença, independentemente de realização da perícia médica, no prazo máximo de 45 dias a contar do requerimento administrativo, inclusive com o pagamento dos atrasados entre a DER e a efetiva implantação, desde que preenchidos os requisitos da qualidade de segurado e carência mínima, quando necessária, e seja apresentada documentação médica informadora do motivo e do início da incapacidade.

(TRF4, APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5025299-96.2011.404.7100, 6ª TURMA, Des. Federal CELSO KIPPER, POR UNANIMIDADE, JUNTADO AOS AUTOS EM 16/09/2013)

Em assim decidindo, mantém-se parcialmente o provimento antecipatório proferido pelo Magistrado 'a quo', apenas unificando o prazo de forma a dar tratamento equânime aos segurados de ambas a Unidades Federativas.

Por sua vez, também merece provimento favorável o pedido de manutenção da autorização de contratações emergenciais autorizadas por este relator no âmbito do Agravo de Instrumento nº 50066310320124040000. Tal medida justifica-se, pois consiste meio para o fim buscado na ação originária (realização das perícias em prazo razoável). Assim, o INSS deverá comprovar nestes autos, periodicamente, a eficiência da medida, nos termos como determinado no referido agravo (evento 23 daqueles autos):

'a) autorizar o INSS a contratar emergencialmente serviços médicos por meio de credenciamento de profissionais para realização de perícias administrativo-previdenciárias, adotando a forma legal que melhor atenda ao pretendido nas presentes ações;

b) o credenciamento deverá ser concluído no prazo de até 60 dias, a contar da intimação da presente decisão, com duração máxima de um ano;

c) o procedimento de contratação deverá ser direcionado prioritariamente às localidades onde a capacidade de atendimento das Agências da Previdência Social para realização de perícia médica for superior ao prazo de quinze dias;

d) apresentar monitoramento de tempo de espera do atendimento pericial agendado por Agência da Previdência Social no Estado de Santa Catarina, bem como o tempo médio regional, a cada 60 dias, a contar do início da contratação dos serviços médicos, bem como comunicar a realização das demais medidas determinadas pela presente decisão.'

Desse modo, merece parcial provimento o pedido liminar para o redimensionamento do prazo de realização das perícias (de 15 para 45 dias) e para manter a autorização de contratações emergenciais.

Ante o exposto, **dou parcial provimento ao pedido liminar.**

Intime-se, inclusive para contrarrazões.
Após, retornem conclusos.

Porto Alegre, 20 de novembro de 2013.

Desembargador Federal ROGERIO FAVRETO
Relator

Documento eletrônico assinado por **Desembargador Federal ROGERIO FAVRETO, 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 **6319610v3** e, se solicitado, do código CRC **3DDE81E5**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Rogerio Favreto
Data e Hora: 22/11/2013 15:35