

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.171.152 SANTA CATARINA

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S)	: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Petições 98.210/2020 e 98.291/2020:

D E C I S Ã O

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (Relator):

Trata-se de pedido de homologação de termo de acordo, subscrito pelo Procurador-Geral da República, pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral Federal.

Trazem os autos Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4^a Região, em que se discute o Tema 1066 da repercussão geral:

“Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 2º; 5º, inciso II, 37, caput; e 201, caput, da Constituição Federal, bem como dos princípios da eficiência, razoabilidade e dignidade da pessoa humana, a possibilidade de o Poder Judiciário fixar prazo para que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) realize perícia médica para concessão de benefícios previdenciários, sob pena de, caso ultrapassado o prazo estabelecido, serem eles automaticamente implantados.”

Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública em face da autarquia previdenciária com o seguinte objeto:

“Pretende-se, com a presente Ação Civil Pública, garantir a todos os beneficiários da previdência e da assistência social que dependam da avaliação da incapacidade para fins de concessão de benefícios (auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, pensão por morte a incapazes e benefício assistencial

RE 1171152 / SC

de prestação continuada às pessoas com deficiência) o direito coletivo à realização da perícia em prazo razoável, bem como à concessão provisória do benefício até a realização da perícia, caso ultrapassado o prazo, como medida de inversão do ônus material decorrente da demora excessiva que representa ofensa aos preceitos da eficiência, adequação e continuidade que orientam o serviço público.”

Eis o pedido formulado pelo *Parquet*:

“Ao final, após regularmente processada a demanda, o Ministério Público Federal pede seja julgada totalmente procedente a presente ação, confirmando-se a antecipação de tutela, para condenar o INSS, com efeitos no Estado de Santa Catarina, à:

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 e,

a.1) caso ultrapassado o prazo, seja concedido provisoriamente o benefício, amparado no atestado do médico assistente que instruiu o pedido administrativo, até a realização da perícia. Constatado o excesso de prazo já no agendamento, seja imediatamente concedido o benefício provisório, nos mesmos termos;

a.2) subsidiariamente ao item a.1 (não sendo ele reconhecido, o que se admite apenas ao sabor do argumento), caso ultrapassado o prazo, seja fixada multa diária, em relação a cada pedido não submetido a perícia, até sua efetiva realização, valor a ser revertido em favor do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/85;”

A liminar foi deferida, nos seguintes termos:

“Ante o exposto, DEFIRO O PEDIDO DE ANTECIPAÇÃO

RE 1171152 / SC

DOS EFEITOS DA TUTELA para determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS:

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.

b) não sendo observado o prazo referido no item supra, sejam os benefícios provisoriamente concedidos ou mantidos até que seja o segurado/beneficiário submetido à perícia médica para avaliação da sua condição de incapacidade, amparado em atestado médico, cuja apresentação deve ser exigida do segurado no momento da formulação ou da renovação do benefício.

c) não sendo observado o prazo referido no item 'a' já no momento do agendamento eletrônico, sejam os benefícios provisoriamente concedidos, amparado em atestado médico, cuja apresentação deve ser exigida do segurado/beneficiário no momento do requerimento do benefício.

Ressalto, todavia, a apresentação do laudo médico particular não elide a necessidade do beneficiário de se submeter à perícia do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS na data agendada pela autarquia.

Pelo descumprimento da decisão liminar, fixo a multa de R\$ 1.000,00 (mil reais), para cada beneficiário desta decisão que, comprovadamente, tiver seu direito negado, a ser executado nestes autos.”

Ao proferir a sentença, o Juízo confirmou a medida liminar e julgou procedente o pedido inicial.

Quanto à eficácia espacial do provimento jurisdicional, promoveu a ampliação de seus limites territoriais, nos seguintes termos:

“Com efeito, melhor refletindo sobre a questão, tendo em conta a decisão supra transcrita, entendo pertinente a extensão dos efeitos das decisões proferidas nessa ação civil pública, inclusive a presente sentença, para todo o Estado de Santa Catarina.

RE 1171152 / SC

Pretendendo o Ministério Público Federal que seja o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS condenado a realizar as perícias médicas no prazo máximo de 15 (quinze) dias, condicionando o desatendimento desse prazo à concessão provisória do benefício almejado até a realização da perícia oficial, mostra-se razoável que, se concedida a ordem requestada, sejam unificados os procedimentos e as medidas engendradas ao seu atendimento, permitindo à autarquia previdenciária a gestão única do cumprimento da decisão judicial e das medidas administrativas que através da mesma se poderá impor.

Sendo assim, atribuo à presente ação civil pública abrangência estadual, estendendo as decisões proferidas a todos os segurados residentes no Estado de Santa Catarina que venham requerer a concessão de benefícios sujeitos à avaliação por perícia médica nas Agências da Previdência Social localizadas no território catarinense.”

Examinando a remessa oficial e a apelação do INSS, o Tribunal Regional Federal da 4^a Região acolheu-as em parte, para:

- (a) excluir do alcance da decisão os benefícios acidentários;
- (b) fixar o prazo máximo de 45 dias para realização das perícias médicas, sob pena de implantação automática do benefício previdenciário requerido, com a possibilidade de utilização do sistema de credenciamento temporário de peritos médicos; e
- (c) excluir a fixação de multa.

Eis a ementa do julgado:

“EMENTA
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 DE SANTA CATARINA. 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 de Santa Catarina. A jurisprudência mais coerente já aponta a ampliação territorial, inclusive por que o ideal, nesses casos, seria a ampliação da competência em âmbito nacional.

3. Omissão Administrativa: o mandado de injunção consiste em remédio constitucional para suprir lacunas de lei dirigidas à concretização de direitos previstos na Carta Magna. No caso em tela, o autor não defende haver propriamente uma omissão legislativa, mas uma omissão da Administração em cumprir norma procedural presente no sistema.

4 . Competência Estadual para Acidente de Trabalho : embora a presente ação dirija-se para a correção de uma falha procedural, em caso de descumprimento do prazo, a consequência imposta é a implantação de um benefício previdenciário. Portanto, há cunho previdenciário na demanda

RE 1171152 / SC

e, por consequência, merece observância da norma de competência prevista no inciso I do art. 109 da CF/88, excluindo-se do provimento desta ação os benefícios decorrentes de acidente do trabalho em respeito à competência da Justiça Estadual.

5. Prazo Razoável para Realização de Perícias: o § 5º do art. 41-A da Lei de Benefícios, incluído pela Lei n.º 11.665/08, prevê que o primeiro pagamento do benefício será efetuado até 45 (quarenta e cinco) dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão. Assim, merece trânsito o pedido de implantação automática do benefício, em 45 dias, a contar da entrada do requerimento, se não realizada a necessária perícia médica para comprovação da incapacidade. Tal provimento não implica ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes, mas determinação judicial baseada em norma legal, com a finalidade de garantir a concretização de direito fundamental. Precedentes deste TRF4.

6. Credenciamento Excepcional de Peritos: a autorização de contratação de médicos peritos temporários para auxílio na redução do prazo médio de realização de perícias, consiste em instrumento complementar a melhor gestão do poder público, a ser utilizada de forma razoável e proporcionalmente às necessidades. Esse comando jurisdicional respeita a autonomia administrativa e o Princípio da Separação dos Poderes, visto que a contratação obedece a real necessidade a ser avaliada pela instituição previdenciária, bem como pode ser evitada com a adoção de melhoria na gestão dos recursos humanos e materiais existentes.

7 . Ratificação de Tutela Antecipada: quando, no curso da ação, o cumprimento de medida liminar demonstra o acerto e ajustamento do pedido, mesmo que parcial, com melhora efetiva do serviço público prestado, o julgamento de mérito deve prestigiar a solução jurídica conferida em antecipação de tutela pelo Tribunal.”

No recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, III, “a”,

RE 1171152 / SC

da Constituição, o INSS sustenta que o acórdão perpetrou as seguintes ofensas a dispositivos constitucionais:

- a) art. 5º, XXXV, LIV e LV, pois o arresto padece de deficiência de fundamentação;
- b) art. 127 e 129, III, pois o Ministério Público não tem legitimidade para propor a presente ação civil pública, na qual se tutelam direitos individuais e disponíveis;
- c) art. 97, pois deixou de aplicar o art. 16 da Lei 7.347/1985 sem seguir o procedimento de reserva de Plenário;
- d) art. 2º, pois a ordem para as perícias serem realizadas em 45 dias, sob pena de implantação automática do benefício, ofende o princípio da separação de Poderes, já que cabe privativamente à Administração gerir, organizar e estruturar o atendimento aos segurados da Previdência Social;
- e) arts. 5º, II, 37, *caput*, e 201, *caput*, que consagram o princípio da legalidade, o qual foi abertamente desconsiderado pelo julgado, visto que a concessão automática de benefício por incapacidade, sem qualquer perícia, é ato absolutamente ilícito, pois, à luz dos arts. 16, I e III, 21-A, 41-A, § 5º, 43, §1º, 60, §4º, 77, §2º, III, da Lei n 8.213/91; 20, §6º, da Lei n 8.742/93; artigos 2º da Lei 10.876/2004 e artigo 30, §3º, da Lei 11.907/2009, não há qualquer possibilidade de concessão desses benefícios sem que haja perícia prévia para aferir o grau de incapacidade do segurado;

Assevera que o acórdão recorrido procedeu à incorreta interpretação dos princípios da eficiência, da razoabilidade e da dignidade da pessoa humana.

Quanto à repercussão geral dessas questões, a autarquia limitou-se destacar a importância de apenas um ponto do recurso: a ordem judicial para realizar as perícias em 45 dias, sob pena de implementação automática do benefício.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região admitiu o apelo extremo.

RE 1171152 / SC

Por meio de decisão publicada em 16/11/2018, neguei seguimento ao recurso extraordinário.

Apresentado agravo interno pela autarquia, reconsiderei a decisão para melhor examinar a matéria.

Submetida a matéria ao Plenário Virtual desta CORTE, foi reconhecida a repercussão geral da matéria, no que diz respeito à possibilidade do Poder Judiciário:

(i) estabelecer prazo para o Instituto Nacional do Seguro Social realizar perícia médica nos segurados da Previdência Social; e (ii) determinar a implantação do benefício previdenciário postulado, caso o exame não ocorra no prazo. A questão foi tombada sob o Tema 1066 (DJe de 4/10/2019).

Na sequência, com base no art. 1.035, § 5º, do Código de Processo Civil, decretei a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes que tratem da questão em tramitação no território nacional (CPC/2015).

O Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP e a Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social requereram a admissão no processo na condição de *amici curiae*.

Os autos foram encaminhados à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Em 10/2/2020, a PGR requereu a suspensão do processo por 90 (noventa) dias, para negociações com a parte recorrente (INSS), em busca da autocomposição do litígio.

Em 13/2/2020, deferi o pleito.

Em 30/3/2020, a PGR requereu a suspensão do processo, em razão da dificuldade de se prosseguir nas tratativas para o acordo, em face da pandemia da COVID-19.

Na data de 2/4/2020, acolhi o pedido de sobreaviso do andamento processual.

É o relato do essencial.

RE 1171152 / SC

O Ministério Público Federal e o Instituto Nacional do Seguro Social INSS, por meio da Petição ARESV/PGR Nº 294561/2020, de 16/11/2020, apresentaram termo de acordo judicial, para fins de homologação pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, o qual prevê prazos para análises dos processos administrativos relacionados a todos os benefícios administrados pelo INSS (benefícios previdenciários e benefício de prestação continuada da assistência social).

O objeto do ajustamento firmado entre as partes é mais amplo do que a questão delimitada neste precedente paradigma da repercussão geral, cuja controvérsia restringe-se à possibilidade de o Poder Judiciário fixar prazo máximo para a realização de perícia médica, com concessão provisória do benefício até a realização do exame pericial, caso ultrapassado o prazo.

Em essência, a avença ora em exame assegura, de um lado, que os requerimentos dirigidos ao INSS sejam apreciados em prazos razoáveis e uniformes; e, de outra parte, intenta a extinção das múltiplas demandas judiciais referentes ao mesmo objeto deste precedente de repercussão geral.

Eis os termos do Acordo:

“A UNIÃO, neste ato representada pelo Advogado Geral da União, nos termos da competência fixada pelo art. 40, III e VI da Lei Complementar nº 73/1993 e art. 1º, da Lei nº 9.469/1997 e pelo Secretário Especial de Previdência e Trabalho, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL — MPF, pelo Procurador-Geral da República, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, em especial as consubstanciadas nos arts. 127 e 129 da Constituição da República, nos arts. 50 e 6º da Lei Complementar nº 75/1993 e na Resolução do CNMP nº 179/2017, o MINISTÉRIO DA CIDADANIA, representado pelo Secretário Executivo do Ministério da Cidadania, a DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO — DPU, representada pelo Defensor Público-Geral Federal em exercício, nos termos da competência estabelecida pela Lei Complementar nº

RE 1171152 / SC

80/1994, o INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, representado por seu Presidente e pelo Procurador-Geral Federal, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, em especial consubstanciadas no art. 131 da Constituição da República, na Lei Complementar nº 73/1993, e disposto no art. 2º da Lei nº 9.469/1997:

CONSIDERANDO que, nos autos do RE 1.171.152/SC (Tema de Repercussão Geral nº 1066), foi deferido o pedido de suspensão do processo por 90 (noventa) dias para para que, as partes iniciem tratativas para autocomposição da lide, em tema relacionado à possibilidade de o Poder Judiciário: (a) estabelecer prazo para o INSS realizar perícia médica nos segurados da Previdência Social e (b) determinar a implantação do benefício previdenciário postulado, caso o exame não ocorra no prazo;

CONSIDERANDO a existência de diversas Ações Civis Públicas (1002597-82.2018.4.013700, da 13ª Vara Federal de São Luiz/MA; 1000422-90.2019.4.01.3600, da 3ª Vara Federal Cível de Mato Grosso; 5021377-06.2019.402.5101, da 31ª Vara Federal do Rio de Janeiro; 5029390-91.2019.402.5101, da 13ª Vara Federal do Rio de Janeiro; 1021150-73.2019.401.3400, da 2ª Vara Federal do Distrito Federal; 1006661-98.2019.401.3701, da 2ª Vara Federal de Imperatriz/MA; 0802083-54.2019.405.8102, da 16ª Vara Federal de Fortaleza/CE; 5027299-68.2017.404.7100, da 17ª Vara Federal de Curitiba/PR; 1002682-71.2019.401.4302, da Vara Federal Cível e Criminal de Gurupi/TO; 0824660-32.2019.405.8100, da 2ª Vara Federal de Fortaleza/CE; 5000600- 40.2020.403.6102, da 5ª Vara Federal de Ribeiro Preto SP) em que o autor da ação requer comando jurisdicional semelhante aquele da ação objeto do presente acordo, com o objetivo de determinar ao INSS a análise e conclusão dos processos administrativos em determinado prazo, sendo proferidas decisões judiciais de conteúdo e abrangência territorial diversos (nacional e regional);

CONSIDERANDO que as atividades desempenhadas pelo INSS e pela União (Secretaria Especial de Previdência e

RE 1171152 / SC

Trabalho), na proteção social do segurado, dependente e beneficiário da assistência social, são de relevante interesse público e coletivo, cuja demora na conclusão da análise dos processos administrativos agrava a situação de vulnerabilidade econômica e social do público alvo da política de proteção previdenciária e assistencial;

CONSIDERANDO a inexistência, no ordenamento jurídico, de prazo legal peremptório para a conclusão da análise dos processos administrativos em que se discute a presença do direito subjetivo do segurado e beneficiário às prestações previdenciárias e assistenciais administradas pelo INSS;

CONSIDERANDO o disposto no §5º, do art. 41-A da Lei 8.213 1991, segundo o qual "o primeiro pagamento do benefício será efetuado até quarenta e cinco dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão", momento a partir do qual o INSS realiza a correção monetária do valor devido, caso reconhecido o direito ao benefício, sendo, portanto, prazo de início de pagamento após conclusão do processo administrativo, conforme definido pelo STJ (AgInt.REsp 18185779 SE);

CONSIDERANDO que, no julgamento proferido no RE 631.240 MG, em 03.09.2014, em que se discutiu a exigência do prévio requerimento administrativo, o STF determinou a suspensão das ações individuais que já estavam em tramitação sem prévio requerimento administrativo e o encaminhamento pelo INSS para análise conclusão em 90 dias;

CONSIDERANDO que, segundo o art. 49 da Lei 9.784 1999, "concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada";

CONSIDERANDO que, nos casos em que o segurado não apresenta os documentos necessários à análise conclusiva do pedido de benefício, lhe é assegurado um prazo adicional de 30 (trinta) dias para a apresentação de documentos complementares (art. 678 da Instrução Normativa INSS 77 2015);

CONSIDERANDO a implementação do INSS Digital, com plataforma eletrônica de requerimento de benefício por canais remotos em período integral, proporcionando aos cidadãos o direito de petição de forma irrestrita, ocasionando, em consequência, elevado aumento de requerimentos administrativos e a impossibilidade de antever o número de requerimentos e serviços que serão postulados;

CONSIDERANDO que, embora o INSS já possibilite a concessão automática de benefícios, diante da carência das informações imprescindíveis para a concessão do benefício, inclusive a instrução administrativa com formalização de diligências, é necessária a análise individualizada por servidor em 80% dos requerimentos protocolados;

CONSIDERANDO o grande volume do estoque de processos administrativos submetidos à análise do INSS, seja em razão da redução do quadro de pessoal da autarquia, seja em decorrência da necessária adequação dos sistemas corporativos da Previdência Social para o cumprimento das novas regras de elegibilidade e cálculo dos benefícios previdenciários, previstos na Emenda Constitucional nº 103/2019;

CONSIDERANDO a publicação da Medida Provisória no 922, de 28 de fevereiro de 2020, autorizando, diante da necessidade temporária de excepcional interesse público, a contratação, por tempo determinado, de aposentado pelo Regime Próprio de Previdência Social da União, de que trata o art. 40 da Constituição, e militares inativos das Forças Armadas, autorizado pelo art. 18 da Lei n 13.954, de 16 de dezembro de 2019, e pelo Decreto n 10.210, de 23 de janeiro de 2020, possibilitando fazer frente à análise de requerimentos de benefícios represados;

CONSIDERANDO a ausência de padronização dos prazos impostos ao INSS, por meio de decisões judiciais, com a fixação, por alguns juízes, de prazos ínfimos, e o elevado número de demandas judiciais que aguardam cumprimento, inclusive com imposição de multa em face do NSS, em razão da demora;

CONSIDERANDO o elevado número de ações civis públicas envolvendo benefício de prestação continuada da assistência social, com objetos e decisões divergentes, o que dificulta a análise dos requerimentos e impõe ao INSS a adoção de critérios diferenciados para concessão do benefício, conforme a localidade onde a ação judicial foi interposta, causando prejuízo aos beneficiários desta política pública (pessoas com deficiência e idosos), pela dificuldade de conclusão administrativa, diante da ausência de padronização de critérios e gestão deste benefício;

CONSIDERANDO que em decorrência do regime de plantão reduzido nas Agências da Previdência Social, estabelecido pela Portaria Conjunta SEPRT/INSS nº 8.024, de 19 de março de 2020, como medida preventiva para o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente da pandemia do Coronavírus (COVID-19), o atendimento presencial pela Perícia Médica Federal esteve suspenso até o dia 11 de setembro, sendo retomado de forma gradual e segura a partir do dia 14 de setembro e ainda não sendo possível prever o tempo necessário para sua completa normalização;

CONSIDERANDO que a Portaria Conjunta SEPRT INSS nº 8.024, de 19 de março de 2020, estabeleceu o regime de plantão reduzido nas Agências da Previdência Social e suspendeu a realização da perícia presencial, como medida preventiva para o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente da pandemia do Coronavírus (COVID- 19), o que acarretará, quando do retorno da atividade pericial, acúmulo de perícias a serem realizadas, cujo cenário, no momento da realização do acordo, é imprevisível;

CONSIDERANDO que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos e que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso

RE 1171152 / SC

do processo judicial (§§ 2º e 3º, art. 30 do CPC);

CONSIDERANDO que, versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes, plenamente capazes, estipular mudanças no procedimento, para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo (art. 190 do CPC);

CONSIDERANDO que a autocomposição judicial pode envolver sujeito estranho ao processo e versar sobre relação jurídica que não tenha sido deduzida em juízo (§2º e incisos II e III, art. 515 do CPC);

CONSIDERANDO a necessidade de se estabelecer prazo razoável para a conclusão dos processos administrativos de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais, operacionalizados pelo INSS, de modo a tornar efetiva a proteção social dos cidadãos, nas situações em que estão acometidos das contingências sociais, previstas nos arts. 201 e 203 da Constituição Federal;

RESOLVEM FIRMAR o presente ACORDO JUDICIAL, sujeito aos procedimentos previstos na Lei 9.469/1997 e respectiva regulamentação, assim como à homologação judicial, para alcançar condição de validade, conforme cláusulas a seguir dispostas:

CLÁUSULA PRIMEIRA

1. O INSS compromete-se a concluir o processo administrativo de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais, operacionalizados pelo órgão, nos prazos máximos a seguir fixados, de acordo com a espécie e o grau de complexidade do benefício:

ESPÉCIE

Benefício assistencial à

PRAZO PARA CONCLUSÃO

90 dias

pessoa com deficiência

Benefício assistencial ao idoso	90 dias
Aposentadorias, salvo por invalidez	90 dias
Aposentadoria por invalidez comum e acidentária (aposentadoria por incapacidade permanente)	45 dias
Salário maternidade	30 dias
Pensão por morte	60 dias
Auxílio reclusão	60 dias
Auxílio doença comum e por acidente do trabalho (auxílio temporário por incapacidade)	45 dias
Auxílio acidente	60 dias

CLÁUSULA SEGUNDA

2.1. O início do prazo estabelecido na Cláusula Primeira ocorrerá após o encerramento da instrução do requerimento administrativo.

2.2. Para os fins deste acordo, considera-se encerrada a instrução do requerimento administrativo a partir da data:

I - da realização da perícia médica e avaliação social, quando necessária, para a concessão inicial dos benefícios de: a) prestação continuada da assistência social à pessoa com deficiência; b) prestação continuada da assistência social ao

idoso; c) aposentadoria por invalidez (aposentadoria por incapacidade permanente), acidentária ou comum; d) auxílio-doença (auxílio por incapacidade temporária), acidentário ou comum; e) auxílio-acidente; e f) pensão por morte, nos casos de dependente inválido.

II do requerimento para a concessão inicial dos demais benefícios, observada a Cláusula Quinta.

CLÁUSULA TERCEIRA

3.1. A União compromete-se a promover a realização da perícia médica necessária à instrução e análise do processo administrativo de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo INSS, no prazo máximo de até 45 (quarenta e cinco) dias após o seu agendamento.

3.1.1. O prazo de realização da perícia médica será ampliado para 90 (noventa) dias, nas unidades da Perícia Médica Federal classificadas como de difícil provimento, para as quais se exige o deslocamento de servidores de outras unidades para o auxílio no atendimento.

3.1.1.1. A Subsecretaria da Perícia Médica Federal (SPMF) divulgará trimestralmente as unidades que estejam com limitação operacional de atendimento, não podendo superar o percentual de 10% das unidades em nível nacional.

CLÁSULA QUARTA

4.1. A realização da avaliação social, nos benefícios previdenciários e assistenciais, em que a aferição da deficiência for requisito à concessão do benefício, dar-se-á no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias após agendamento.

4.1.1. O prazo de realização da avaliação social será ampliado para 90 (noventa) dias nas unidades classificadas como de difícil provimento, exigindo o deslocamento de servidores de outras unidades para auxiliar no atendimento.

4.1.1.1. O INSS divulgará trimestralmente as unidades que estejam com limitação operacional de atendimento, não podendo superar o percentual de 10% das unidades em nível nacional.

CLÁUSULA QUINTA

5.1. Verificando-se que o interessado não apresentou a documentação necessária para a conclusão da análise do pedido de benefício, o INSS promoverá o envio de comunicação de exigências, de que trata o art. 678 da IN INSS nº 77/2015, suspendendo-se a contagem do prazo estabelecido na Cláusula Primeira, cujo reinicio ocorrerá após o encerramento do lapso temporal fixado para apresentação dos documentos solicitados ou com a apresentação dos documentos, o que ocorrer primeiro, garantindo-se o prazo restante de, no mínimo, 30 (trinta) dias.

5.1.1 A comunicação para o cumprimento de exigência deve ocorrer pelo menos de duas formas diversas e concomitantes viabilizando a efetiva ciência pelo requerente da documentação a ser apresentada.

5.2 Exaurido o prazo estabelecido para a apresentação da documentação complementar prevista no item 5.1, sem que o requerente tenha apresentado qualquer manifestação, e quando não for possível a análise ao benefício por ausência de informações, o INSS arquivará o processo (art. 40 da Lei nº 9.784/1999).

CLÁUSULA SEXTA

6.1. Os prazos para análise e conclusão dos processos administrativos operacionalizados pelo INSS, fixados nas Cláusulas Primeira à Quinta, serão aplicáveis após 6 (seis) meses da homologação do presente acordo judicial para que a Autarquia e a Subsecretaria de Perícia Médica Federal (SPMF) construam os fluxos operacionais que viabilizem o cumprimento dos prazos neste instrumento.

6.2 Os prazos para a realização da perícia médica, referidos na Cláusula Terceira, e para a realização da avaliação social, referidos na Cláusula Quarta, permanecerão suspensos enquanto perdurar os efeitos das medidas adotadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente da pandemia do Coronavírus (COVID-19), que impeçam o pleno retorno da atividade pericial e de avaliação social.

6.2.1 Os prazos para realização da perícia médica, referidos na Cláusula Terceira, serão exigidos quando, após o pleno retorno da atividade pericial referida no item 6.2, os indicadores de tempo de espera para realização da perícia retornarem ao patamar médio identificado e registrado no momento em que a Repercussão Geral do tema nº 1.066 foi reconhecida no RE 1.171.152/SC, conforme anexo I.

6.2.2 A Subsecretaria da Perícia Médica Federal (SPMF) apresentará, 30 (trinta) dias após o pleno retorno da atividade pericial, ao Comitê Executivo de que trata a Cláusula Décima Primeira, o cronograma para o atingimento da meta citada no item 6.2.1.

6.2.3 O INSS apresentará ao Comitê Executivo de que trata a Cláusula Décima Primeira, 30 (trinta) dias após o pleno retorno da atividade de avaliação social, referida no item 6.2, o cronograma para início da contagem dos prazos para a realização da avaliação social referidos na Cláusula Quarta.

CLÁUSULA SÉTIMA

7. Em relação ao cumprimento das determinações judiciais, recomendam-se os seguintes prazos, contados a partir da efetiva e regular intimação:

ESPÉCIE	PRAZO PARA CONCLUSÃO
Implantações em tutelas de urgência	15 dias
Benefícios por incapacidade	25 dias
Benefícios assistenciais	25 dias
Benefícios de aposentadorias, pensões e outros auxílios	45 dias
Ações revisionais, emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), averbação de tempo, emissão de boletos de indenização	90 dias
Juntada de documentos de instrução (processos administrativos e outras informações, as quais o Judiciário não tenha acesso)	30 dias

CLÁUSULA OITAVA

8.1 Para cumprimento dos prazos referentes à operacionalização do benefício assistencial de prestação continuada será padronizada a aferição do comprometimento da renda, em decorrência das ações civis públicas em execução.

8.1.1 Serão deduzidos da renda mensal bruta familiar exclusivamente os gastos com tratamentos de saúde, inclusive médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência requerente, não disponibilizados gratuitamente pelo Sistema único de Saúde (SUS), ou com serviços não prestados pelo Serviço Único de Assistência Social (SUAS), desde que de natureza contínua e comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.

8.1.2. O valor referente ao comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos do idoso ou da pessoa com deficiência requerente, de que trata o item 8.1.1, será definido em ato conjunto do Ministério da Cidadania, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e do INSS, a partir de valores médios dos gastos realizados pelas famílias exclusivamente com essas finalidades.

8.1.3 É facultada ao interessado a possibilidade de comprovação de que os gastos efetivos do idoso ou da pessoa com deficiência requerente ultrapassou os valores médios utilizados conforme o 8.1.2, caso em que deverá apresentar os recibos de cada um dos 12 (doze) meses anteriores ao requerimento ou em número igual ao tempo de vida do requerente caso a idade seja inferior a um ano.

8.2. Os prazos para operacionalização do benefício assistencial à pessoa com deficiência e do benefício assistencial ao idoso de que trata a Cláusula Primeira não se aplicarão no caso de superveniência de decisão judicial em ação coletiva que descaracterize a padronização da avaliação da renda de que trata o item 8.1.

CLÁUSULA NONA

9. Os prazos previstos no presente acordo poderão ser suspensos, de forma parcial ou total, havendo situações de

força maior ou caso fortuito, como greves, pandemias, situações de calamidade pública, que alterem o fluxo regular de trabalho e impeçam o INSS de cumpri-los.

CLÁUSULA DÉCIMA

10.1. O descumprimento do presente Acordo acarreta a obrigação do INSS de analisar o requerimento administrativo, no prazo de 10 dias, por meio da Central Unificada de Cumprimento Emergencial de Prazos.

10.2. Sobre os pagamentos em atraso decorrente do deferimento do benefício incidirão juros moratórios e correção monetária.

10.3. Os juros moratórios, previstos no item 10.2, incidirão a partir do encerramento do prazo estabelecido no item 10.1.

10.4. Os juros de mora são aqueles aplicados à caderneta de poupança (art. 1º-F da Lei nº 9.494/97) e a correção monetária observará o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), previsto no art. 41-A, caput e §5º, da Lei nº 8.213/91.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA

11.1. O acompanhamento do presente Acordo será feito por meio de um Comitê Executivo, que funcionará junto ao Instituto Nacional do Seguro Social e será composto pelos seguintes membros:

I – um representante titular, indicado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, que coordenará;

II – um representante titular e um suplente, indicado pelo Ministério Público Federal;

III um representante titular e um suplente, indicado pela Defensoria Pública da União;

IV um representante titular e um suplente, indicado pela Secretaria de Previdência;

V um representante titular e um suplente, indicado pela Advocacia-Geral da União.

11.2. O Comitê Executivo estabelecerá mecanismos de avaliação dos indicadores de atendimento, apresentados pelo INSS, e, pautado pelo diálogo interinstitucional, poderá propor medidas de prevenção e busca de soluções, quando houver risco de descumprimento das cláusulas acordadas.

11.3. Cabe, ainda, ao Comitê Executivo deliberar sobre a aplicação ou não das sanções previstas na Cláusula Décima, à luz dos princípios da boa fé, da transparência, de demonstração de boa gestão pública e, quando for o caso, da reserva do possível.

11.4. As sanções previstas na Cláusula Décima não serão aplicadas quando restar demonstrada a impossibilidade contextuai intransponível para o cumprimento dos prazos pactuados, cabendo ao Comitê Executivo deliberar sobre a alteração, ainda que temporariamente, dos prazos pactuados e propor medidas que possibilitem o retorno ao cumprimento do que foi pactuado originariamente.

CLAUSULA DÉCIMA SEGUNDA

12.1. O presente acordo será submetido à homologação judicial nos autos do RE 1.171.152/SC (Tema 1066), no prazo de 5 (cinco) dias após a assinatura.

12.2. O acordo celebrado põe fim ao processo com resolução de mérito, na forma do art. 487, inciso III, do Código de Processo Civil, produzindo coisa julgada, com efeitos nacionais, com fulcro no art. 503 do Código de Processo Civil e no art. 16 da Lei nº 7.347/1985 c/c o art. 103 do Código de

Defesa do Consumidor.

12.3. A homologação do presente acordo tem efeito vinculante sobre as ações coletivas já ajuizadas que tratem do mesmo objeto do termo ora acordado no RE no 1.171.152 SC, causa-piloto do Tema de Repercussão Geral nº 1.066 do Supremo Tribunal Federal, em estrita observância aos termos do art. 927, inciso III, do Código de Processo Civil.

12.4. Em relação às ações civis públicas ou mandados de segurança coletivo que já tenham transitado em julgado, que tratem da mesma matéria objeto do presente Acordo, a sua homologação judicial caracterizará superveniente modificação no estado de fato e de direito, para os fins do art. 505, inciso I, do Código de Processo Civil, limitando, assim, os efeitos dos respectivos títulos judiciais à data da homologação judicial do presente ajuste.

12.5. Após a homologação judicial, os elementos meritórios tratados no presente acordo vinculam todos os acordantes, somente cabendo pedido de revisão se sobrevier modificação no estado de fato ou de direito, conforme determina o art. 505, inciso I, do Código de Processo Civil.

12.6. O Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União emitirão orientações aos seus membros, dando-lhes ciência quanto ao conteúdo do presente Acordo, de modo a tomá-lo instrumento de efetiva prevenção de litígios.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA

14.1. Os prazos fixados na Cláusula Primeira não se aplicam à fase recursal administrativa.

14.2. Caberá ao Supremo Tribunal Federal decidir acerca de conflitos interpretativos e controvérsias relativas ao presente

acordo.

14.3. Fixa-se o prazo do presente acordo em 24 (vinte e quarto) meses, findo o qual será novamente avaliada a manutenção dos prazos definidos no presente instrumento.

14.4. A eventual ausência de homologação do acordo não implicará em reconhecimento do pedido.

14.5. Por estarem em comum acordo, as partes, firmam o presente termo em três vias, de igual teor e forma. “

O cabimento do presente acordo em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida é plenamente cabível e legítimo, conforme já teve oportunidade de decidir essa CORTE em casos semelhantes.

Importante destacar, desde logo, que existem Ações Civis Públcas tramitando em diversas unidades da Federação (Maranhão; Mato Grosso; Rio de Janeiro; Distrito Federal; Ceará, Tocantis; São Paulo; e Paraná), cujo pedido é a condenação do INSS na obrigação de fazer, consistente na conclusão dos processos administrativos em determinado prazo.

A Lei da Ação Civil Pública traz previsão para que os entes públicos pactuem avenças, a fim de solucionarem conflitos de forma amigável, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública:

Art. 5º, §6º. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Em paralelo, a Lei 9.469/1997 dispõe acerca dos procedimentos para celebração de acordo pelos entes federais, nos seguintes termos:

“Art. 1º - O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas

RE 1171152 / SC

públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais.

(...)

Art. 4o-A. O termo de ajustamento de conduta, para prevenir ou terminar litígios, nas hipóteses que envolvam interesse público da União, suas autarquias e fundações, firmado pela Advocacia-Geral da União, deverá conter:

- I - a descrição das obrigações assumidas;
- II - o prazo e o modo para o cumprimento das obrigações;
- III - a forma de fiscalização da sua observância;
- IV - os fundamentos de fato e de direito; e
- V - a previsão de multa ou de sanção administrativa, no caso de seu descumprimento. “

O presente ajuste vai ao encontro das disposições do CPC/2015, que elegeu a solução consensual dos conflitos como princípio fundamental do processo e que deve pautar a atuação do Estado na resolução dos conflitos jurídicos (art. 3º, § 2º, do CPC).

A autocomposição de conflitos jurídicos, quando possível, é a tônica do atual sistema processual, que elevou o instrumento consensual a verdadeiro princípio orientador de toda a atividade estatal, como vem sendo reconhecido pela jurisprudência desta CORTE, que tem admitido a homologação de acordos para privilegiar a autocomposição dos conflitos sociais (RE 631363, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, DJe de 8/2/2018; RE 591.797, Rel Min. DIAS TOFFOLI, Dje de 1º/2/2018; RE 626.307, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Dje 1º/2/2018; e ADPF 165, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Dje de 1º/4/2020).

No RE 631.363, Tema 284 da Repercussão Geral, em que se discutia o direito a diferenças de correção monetária de depósitos em caderneta de poupança por alegados expurgos inflacionários decorrentes dos valores bloqueados pelo Banco Central do Brasil no contexto do Plano Collor I, o Ministro Relator GILMAR MENDES, homologou o acordo apresentado

RE 1171152 / SC

pela Advocacia-Geral da União (AGU), em conjunto com algumas entidades de representação dos poupadore, no qual se garantia aos poupadore o recebimento de suas indenizações, e às instituições bancárias, formas facilitadas de pagamento. Entendeu o Ilustre Ministro GILMAR MENDES que o ajuste, além de ser benéfico para as partes, atendia a “necessidade de provimentos judiciais uniformes e, ainda, privilegiava a autocomposição dos conflitos sociais”.

Da mesma forma, no RE 591.797, Tema 265 da Repercussão Geral, atinente aos valores não bloqueados do Plano Collor I, e no RE 626.307, Tema 264 da repercussão geral, referente a expurgos inflacionários decorrentes dos Planos Bresser e Verão, o Ilustre Relator, Min. DIAS TOFFOLI, ao homologar os acordos apresentados pela entidades envolvidas, ressaltou a importância da iniciativa tomada em total consonância com CPC/2015, “que adota dentre suas normas fundamentais, a promoção pelo Estado da solução consensual dos conflitos”.

Na ADPF 165, o Rel., Eminente Min. RICARDO LEWANDOWSKI, conquanto tenha reconhecido a inexistência de previsão legal específica para que avenças coletivas fossem firmadas por legitimados coletivos privados, tais como as associações que representam os poupadore, e, ainda, tratando-se, no caso, de processo de ídole objetiva – ADPF, concluiu não haver empecilho jurídico para a homologação do acordo, uma vez que, de um lado, “aos entes privados é dado fazer tudo aquilo que a lei não proíbe”, e, de outra parte, deve-se “conferir maior efetividade à prestação jurisdicional, extraíndo desse importante instrumento previsto no art. 102, § 1º, da Constituição, e regulamentado pela Lei 9.882/1999, todas as suas potencialidades, de forma coerente com imperativos do Direito contemporâneo”.

Como se vê, esta SUPREMA CORTE tem privilegiado a celebração de acordo por reconhecer a relevante contribuição do instrumento consensual para a maior efetividade da prestação jurisdicional.

Na presente hipótese, os principais pontos do acordo são: (a) prazos, (b) sanção pelo descumprimento do acordo, acompanhamento e mecanismos de avaliação, (c) extinção das demandas correlatas.

RE 1171152 / SC

O acordo prevê prazos máximos de conclusão dos processos administrativos para: (a) reconhecimento inicial de direito a benefícios previdenciários e assistenciais; e (b) a realização da avaliação social nos casos em que o benefício dependa da aferição da deficiência do segurado.

Todos esses prazos não ultrapassam 90 dias e podem variar de acordo com a espécie e o grau de complexidade do benefício.

Para a realização de perícias médicas necessárias à concessão inicial de benefícios previdenciários e assistenciais, é definido o prazo máximo de 45 dias, após o seu agendamento; e de 90 dias, quando realizadas nas unidades de perícia médica de difícil provimento de servidores (Cláusulas 3.1 e 3.1.1).

Com efeito, os prazos estabelecidos no acordo são razoáveis, tendo em vista que: (a) inexiste limite de tempo fixado em lei para a concessão inicial de benefícios previdenciário ou assistencial, (b) a Lei 8.213/1991 (art. 41-A, § 5º) determina que o primeiro pagamento do benefício deve ser efetuado 45 dias após a apresentação pelo segurado da documentação necessária a sua concessão; (c) no RE 631.240/MG (Tema 350 da repercussão geral, em que se debateu sobre a exigibilidade, ou não, do prévio requerimento administrativo, perante o INSS, como requisito para o exercício do direito à postulação jurisdicional), esta CORTE determinou a suspensão das ações individuais que já estavam em tramitação sem prévio requerimento administrativo, com a intimação da parte autora para dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, o qual deveria ser decidido pelo INSS em 90 dias; e (d) a Lei 9.784/1999 (art. 49) determina que a Administração tem 30 dias para decidir, contados da conclusão da instrução de processo administrativo.

O prazo de máximo de 90 dias atende ao princípio da razoabilidade, na medida em que não impõe aos segurados espera excessiva, e permite à administração pública adotar as medidas necessárias e suficientes a correta concessão dos benefícios.

Da mesma maneira, considero adequada a previsão do acordo que estabelece recomendação para que o cumprimento de decisões judiciais (Cláusula 7) ocorra em no máximo 90 dias, contados a partir da intimação

RE 1171152 / SC

do INSS, sendo que, para a implantação de tutela de urgência, deve-se observar o prazo máximo de 15 dias.

No tocante à sanção pelo descumprimento do acordo, acompanhamento e mecanismos de avaliação, em caso de descumprimento, o INSS obriga-se a analisar o requerimento administrativo, no prazo de 10 dias, por meio da Central Unificada de Cumprimento Emergencial de Prazos (Cláusula 10.1). Um Comitê Executivo formado por representantes (titular e suplente) do INSS, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Secretaria de Previdência e Advocacia-Geral da União fica encarregado de fazer o acompanhamento do Acordo (Cláusula 11.1) e estabelecerá mecanismos de avaliação dos indicadores de atendimento, e poderá propor medidas de prevenção e busca de soluções, quando houver risco de descumprimento das cláusulas acordadas (Cláusula 11.2);

Por fim, no tocante à extinção das demandas correlatas, o presente Acordo:

(a) encerra o processo com resolução de mérito (art. 487, III, do CPC), com efeitos nacionais (art. 503, do CPC, e art. 16 da Lei 7.347/1985 c/c o art. 103 do CCD);

(b) a sua homologação judicial tem efeito vinculante sobre as ações coletivas já ajuizadas que tratem do mesmo tema deste paradigma (art. 927, III, do Código de Processo Civil; e

(c) as ações judiciais já transitadas em julgado que tenham por objeto a mesma matéria deste *leading case* têm seus efeitos limitados à data da homologação do acordo (art. 505, I, do CPC).

Ressalte-se, ainda, que a homologação da presente avença visa não só a pacificar a controvérsia instaurada nos presentes autos, mas sobretudo viabilizar a concessão dos benefícios previdenciários em tempo razoável para segmento da população na sua maioria em situação de vulnerabilidade social e econômica, porém sem causar prejuízo para administração pública.

RE 1171152 / SC

O acordo atende às prescrições legais da Lei da Ação Civil Pública, e das Leis 13.140/2015 e 9.469/1997, bem como revela-se de relevante interesse público, mormente no momento atual em que pandemia do Coronavírus (COVID-19) tem gerado um cenário de incertezas para a população, que poderá ser abrandado pelo equacionamento dessa tormentosa questão envolvendo o prazo para a concessão de benefícios previdenciários.

Constatando, de outro lado, que as partes possuem capacidade para transigir e o direito objeto da transação é de natureza disponível.

Diante de todo o exposto, HOMOLOGO O ACORDO, com fulcro no art. 487, III, do Código de Processo Civil, *ad referendum* do Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e sem prejuízo da produção imediata de seus efeitos.

Retire-se o processo da pauta de julgamento, bem como da sistemática da repercussão geral, encaminhando-se, COM URGÊNCIA, para a próxima sessão virtual de julgamento.

Publique-se.

Brasília, 8 de dezembro de 2020.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

documento assinado digitalmente