



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Rio Grande do Sul
17ª Vara Federal de Porto Alegre

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5012756-22.2015.4.04.7100/RS

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

SENTENÇA

RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face do INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, objetivando que a autarquia previdenciária reveja seus procedimentos na via administrativa para fins de: a) reconhecer a manutenção da qualidade de segurado do instituidor da pensão por morte nos casos em que comprovada a eclosão de incapacidade que geraria direito a auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez durante os períodos de graça; b) prorrogar o período de graça nos termos do artigo 15, § 2º da lei 8.213/91 quando demonstrado por outros meios a situação de desempregado que não o registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho; c) esclarecer formalmente aos requerentes de benefícios previdenciários nos casos de perda iminente da qualidade de segurado nas hipóteses acima indicadas ou quando da existência de vínculo empregatício não informado pelo empregador, facultando-lhes a demonstração da manutenção da condição, notadamente através de justificação administrativa. Pugnou que a autarquia altere sua regulamentação interna em adequação à condenação postulada. Pediu a aplicação de multa diária em caso de descumprimento da sentença.

Citado, o INSS apresentou contestação alegando impossibilidade jurídica do pedido, considerando que as hipóteses de manutenção da condição de segurado encontra expressa previsão no artigo 15 da lei 8.213/91, tratando-se de rol taxativo, não cabendo à autarquia previdenciária acrescentar hipóteses. Arguiu a litispendência com a Ação Civil Pública nº 2009.38.00.029.668-5/MG, com tramitação inicial perante a 20ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais. No que diz com a comprovação da situação de desempregado, ressaltou que a disposição normativa pertinente já prevê a possibilidade de utilização de outras provas além do registro no MTE, carecendo o Ministério Público de interesse de agir, no ponto. Destacou que a decisão que for proferida na presente ação deve limitar a sua abrangência à Subseção de Porto Alegre/RS e não a todo o território

nacional, conforme pretende o MPF. Discorreu que a extensão da condição de segurado àquele que não realizou o pedido de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez à época pertinente vai contra as normas previdenciárias vigentes. Destacou que a justificação administrativa depende do início de prova material, nem sempre sendo capaz de obstar o indeferimento do benefício na via administrativa. Pediu a improcedência da ação.

Em resposta, o Ministério Público Federal rebateu os argumentos do INSS.

Após o cumprimento de diligência destinada à instrução do feito, nos termos do despacho do evento 14, vieram os autos conclusos para sentença.

PRELIMINARES

Impossibilidade jurídica do pedido

A alegação de impossibilidade jurídica do pedido confunde-se com o mérito da demanda, razão pela qual deixo para apreciá-la adiante.

Litispêndência

Em sua contestação o INSS alegou a litispêndência parcial em relação ao objeto da ação 2009.38.00.029668-5/MG, com tramitação inicial perante a 20ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais.

Define o Código de Processo Civil, acerca da litispêndência:

Art. 337[...]

§ 1º Verifica-se a litispêndência ou a coisa julgada, quando se reproduz ação anteriormente ajuizada.

§ 2º. Uma ação é idêntica à outra quando tem as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido.

§ 3º. Há litispêndência quando se repete a ação que está em curso.

A hipótese não abrange o caso dos autos.

Na Ação Civil Pública 2009.38.00.029668-5, inicialmente em trâmite na 20ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais, a Defensoria Pública da União objetiva a prorrogação automática do período de graça dos trabalhadores desempregados e seus dependentes, na forma do artigo 15, § 2º, da Lei nº 8.213/91, independentemente da existência de registro de desemprego, até que seja criado e efetivamente implementado pelo Ministério do Trabalho um

cadastro específico para este fim, com real possibilidade de acesso pelo trabalhador desempregado, revisando-se em 60 dias os pedidos anteriormente indeferidos, por não se ter adotado tal medida, sob pena de multa (cópia da inicial do evento 7, DECSTJSTF2).

Já na demanda em tela, ajuizada pelo Ministério Público Federal, o pedido, no ponto, é a possibilidade de prorrogação do período de graça de que trata o § 2º do artigo 15 da Lei nº 8.213/91 quando comprovada a condição de desempregado do segurado por outros meios de direito admitidos que não o registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e Emprego.

Afasto, portanto, a preliminar de litispendência.

Falta de interesse de agir

Ainda em relação ao pedido de prorrogação do período de graça através da demonstração da condição de desemprego por outra forma além do registro no órgão próprio do MTE, deve ser analisada a preliminar supra.

Com efeito, o Ministério Público Federal pretende seja permitido ao segurado que comprove a sua condição de desempregado para fins da prorrogação do período de graça por mais 12 meses de que trata o § 2º do artigo 15 da Lei nº 8.215/91, através de outros meios admitidos em direito que não apenas o registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Sobre o tema, o artigo 15 da Lei nº 8.213/91 assim dispõe:

Art. 15. Mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições:

I - sem limite de prazo, quem está em gozo de benefício;

II - até 12 (doze) meses após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração;

III - até 12 (doze) meses após cessar a segregação, o segurado acometido de doença de segregação compulsória;

IV - até 12 (doze) meses após o livramento, o segurado retido ou recluso;

V - até 3 (três) meses após o licenciamento, o segurado incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar;

VI - até 6 (seis) meses após a cessação das contribuições, o segurado facultativo.

§ 1º O prazo do inciso II será prorrogado para até 24 (vinte e quatro) meses se o segurado já tiver pago mais de 120 (cento e vinte) contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado.

§ 2º Os prazos do inciso II ou do § 1º serão acrescidos de 12 (doze) meses para o segurado desempregado, desde que comprovada essa situação pelo registro

no órgão próprio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

§ 3º Durante os prazos deste artigo, o segurado conserva todos os seus direitos perante a Previdência Social.

§ 4º A perda da qualidade de segurado ocorrerá no dia seguinte ao do término do prazo fixado no Plano de Custeio da Seguridade Social para recolhimento da contribuição referente ao mês imediatamente posterior ao do final dos prazos fixados neste artigo e seus parágrafos.

Por sua vez, a Instrução Normativa do INSS/PRES nº 77, de 21 de janeiro de 2015, que estabelece as rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, em seu artigo 137 menciona:

Art. 137. Mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuição:

I - sem limite de prazo, para aquele em gozo de benefício, inclusive durante o período de recebimento de auxílio-acidente ou de auxílio suplementar;

II - até doze meses após a cessação de benefícios por incapacidade, salário maternidade ou após a cessação das contribuições, para o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração, observado que o salário maternidade deve ser considerado como período de contribuição;

III - até doze meses após cessar a segregação, para o segurado acometido de doença de segregação compulsória;

IV - até doze meses após o livramento, para o segurado detido ou recluso;

V - até três meses após o licenciamento, para o segurado incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar; e

VI - até seis meses após a cessação das contribuições, para o segurado facultativo, observado o disposto no § 8º deste artigo.

§ 1º O prazo de manutenção da qualidade de segurado será contado a partir do mês seguinte ao das ocorrências previstas nos incisos II a VI do caput.

§ 2º O prazo previsto no inciso II do caput será prorrogado para até 24 (vinte e quatro) meses, se o segurado já tiver pago mais de 120 (cento e vinte) contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado, observando que, na hipótese desta ocorrência, a prorrogação para 24 (vinte e quatro) meses somente será devida quando o segurado completar novamente 120 (cento e vinte) contribuições mensais sem perda da qualidade de segurado.

§ 3º Aplica-se o disposto no inciso II do caput e no § 2º deste artigo ao segurado que se desvincular de RPPS, desde que se vincule ao RGPS.

§ 4º O segurado desempregado do RGPS terá o prazo do inciso II do caput ou do § 1º deste artigo acrescido de doze meses, desde que comprovada esta situação por registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, **podendo comprovar tal condição, dentre outras formas:**

I - comprovação do recebimento do seguro-desemprego; ou

II - inscrição cadastral no Sistema Nacional de Emprego - SINE, órgão responsável pela política de emprego nos Estados da federação.

§ 5º O registro no órgão próprio do MTE ou as anotações relativas ao seguro-desemprego deverão estar dentro do período de manutenção da qualidade de segurado de doze ou 24 (vinte e quatro) meses, conforme o caso, relativo ao último vínculo do segurado.

§ 6º A prorrogação do prazo de doze meses, previsto no § 4º deste artigo, em razão da situação de desemprego, dependerá da inexistência de outras informações que venham a descaracterizar tal condição, ou seja, exercício de atividade remunerada, recebimento de benefícios por incapacidade e salário maternidade, dentro do período de manutenção de qualidade de segurado.

§ 7º O segurado facultativo, após a cessação de benefícios por incapacidade e salário-maternidade, manterá a qualidade de segurado pelo prazo de doze meses.

§ 8º O segurado obrigatório que, durante o gozo de período de graça [12 (doze), 24 (vinte e quatro) ou 36 (trinta e seis) meses, conforme o caso], se filiar ao RGPS na categoria de facultativo, ao deixar de contribuir nesta última, terá direito de usufruir o período de graça de sua condição anterior, se mais vantajoso.

§ 9º O segurado obrigatório que, durante o período de manutenção da qualidade de segurado decorrente de percepção do benefício por incapacidade, salário maternidade ou auxílio-reclusão, se filiar ao RGPS na categoria de facultativo, terá direito de usufruir do período de graça decorrente da sua condição anterior, se mais vantajoso.

§ 10º Para o segurado especial que esteja contribuindo facultativamente ou não, observam-se as condições de perda e manutenção de qualidade de segurado a que se referem os incisos I a V do caput.

Entendo, portanto que a inscrição no órgão do MTE não se trata da única forma de provar a condição de desemprego do segurado, nos termos da Instrução Normativa INSS/PRES nº 77, de 21 de janeiro de 2015, que, embora refira o recebimento do seguro desemprego e a inscrição no SINE como opções, traz menção direta à possibilidade de comprovação **"por outras formas"**.

Tal possibilidade, frise-se, não é afastada pelo disposto no § 5º do referido artigo, que apenas estipula prazo de validade para alguns dos documentos, que como visto, não são os únicos capazes de comprovar a condição de segurado, por expressa previsão normativa.

Há, portanto, conforme, inclusive, vem decidindo a jurisprudência, outras formas de comprovação da condição de desempregado para fins de obtenção da extensão do período de graça, nos termos do artigo 15, § 2º da lei 8.213/91, que encontram expressa possibilidade legal nos termos da Instrução Normativa supracitada.

De outra parte, o MP limitou-se a afirmar que a autarquia previdenciária restringe a comprovação de desemprego ao registro no cadastro

no órgão próprio do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e pedir genericamente que sejam oportunizadas "outras provas em direito admitidas". No decorrer da peça inicial, o Ministério Público até chega a fazer menção à utilização de justificação administrativa e dos casos em que a qualidade de segurado é negada por ausência de registro do vínculo empregatício à Previdência por parte do empregador. Tais situações, no entanto, dizem respeito, na petição do autor, notadamente quanto ao pedido de prévios esclarecimentos ao segurado para evitar a negativa do benefício por falta da condição de segurado, e não diretamente para fins prorrogação do período de graça pela situação de desempregado.

Caberia ao autor, querendo, indicar casos concretos a justificar um rol específico de provas que não foram consideradas pelo INSS para fins de comprovação do desemprego.

Não tendo se desincumbido de tal especificação, e considerando as normas acima apontadas, bem como o fato de que a própria jurisprudência não está pacificada quanto à prova de desemprego para fins da prorrogação do períodos de graça, entendo que há, no ponto, carência de ação por falta de interesse de agir, ao menos nos termos em que colocado o requerimento no item c.2 da petição inicial.

Portanto, acolho a preliminar de falta de interesse de agir, no ponto.

MÉRITO

Manutenção da qualidade de segurado do instituidor da pensão por morte

Objetiva o Ministério Público que, para fins de pensão por morte, a qualidade de segurado do instituidor do benefício seja mantida acaso comprovado que a incapacidade eclodiu durante o período de graça, mesmo sem pedido de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez à época, por aplicação do artigo 15, I, da Lei nº 8.213/91.

Defende a autarquia previdenciária que somente é possível a concessão da pensão por morte nos casos em que comprovada a incapacidade permanente do segurado durante o período de graça até a ocorrência do óbito, nos termos do artigo 102 da Lei nº 8.213/91, o que não se estenderia aos casos em que se trata de incapacidade que poderia dar ensejo ao auxílio-doença, sequer requerido na época, uma vez que a manutenção da condição de segurado decorre de expressa previsão legal, de forma taxativa, não cabendo a estensão pretendida.

Quanto ao ponto, dispõe o artigo 102 da Lei 8.213/91:

Art. 102. A perda da qualidade de segurado importa em caducidade dos direitos inerentes a essa qualidade.

§ 1º A perda da qualidade de segurado não prejudica o direito à aposentadoria para cuja concessão tenham sido preenchidos todos os requisitos, segundo a legislação em vigor à época em que estes requisitos foram atendidos.

§ 2º Não será concedida pensão por morte aos dependentes do segurado que falecer após a perda desta qualidade, nos termos do art. 15 desta Lei, salvo se preenchidos os requisitos para obtenção da aposentadoria na forma do parágrafo anterior.

Com base no sobredito artigo, a jurisprudência vem pacificamente entendendo que o reconhecimento da qualidade de segurado do instituidor da pensão poderá ser demonstrado pela comprovação de que implementara as condições para obtenção do benefício de **aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença**, mesmo que não requerido à época.

Em outras palavras, deve ser mantida a qualidade de segurado de quem deixou de contribuir para a Previdência Social em decorrência de moléstia incapacitante para o trabalho, uma vez comprovado nos autos que **deveria ter recebido o benefício em razão da incapacidade**. Nesse sentido:

PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. CONCESSÃO. QUALIDADE DE SEGURADO DO "DE CUJUS". INCAPACIDADE.

1. A concessão do benefício de pensão por morte depende da ocorrência do evento morte, da demonstração da qualidade de segurado do de cujus e da condição de dependente de quem objetiva a pensão.

2. Não será concedida a pensão aos dependentes do instituidor que falecer após a perda da qualidade de segurado, salvo se preenchidos, à época do falecimento, os requisitos para obtenção da aposentadoria segundo as normas então em vigor.

3. O amparo social a pessoa portadora de deficiência é benefício de prestação continuada, que, embora criado na esfera previdenciária, tem nítida natureza assistencial, de caráter pessoal e, por isso, não é transmissível aos dependentes e/ou sucessores do beneficiário, cessando com a morte do titular.

4. A jurisprudência vem admitindo a concessão do benefício de pensão por morte quando a parte interessada comprova que o Instituto Previdenciário incorreu em equívoco ao conceder um benefício de natureza assistencial, quando o finado fazia jus a um auxílio-doença ou a uma aposentadoria.

5. Considerando que o falecido ostentava a condição de segurado na data de início da incapacidade, preenchendo os requisitos para a obtenção de auxílio-doença, devida a concessão de pensão por morte aos dependentes.

(AC 5036283-36.2015.404.9999, TRF4, Quinta Turma, Desembargador Rogério Favreto, DE 17/11/2015)

PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. REQUISITOS PREENCHIDOS. QUALIDADE DE SEGURADO. PERÍODO DE GRAÇA. INCAPACIDADE.

COMPROVAÇÃO.

1. São requisitos para a concessão do amparo em tela: (a) a qualidade de segurado do instituidor da pensão; e (b) a dependência dos beneficiários, que na hipótese do filho menor de 21 anos, não emancipado, é presumida (artigo 16, I e § 4º, da Lei nº 8.213/91).
2. Verificada a qualidade de segurado do de cujus na data do falecimento, em decorrência do período de graça estabelecido no artigo 15, II, e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.213/91, bem como o início da incapacidade no período em que revestia a qualidade de segurado, viável a outorga do benefício, a contar da data do óbito. (TRF4, APELREEX 2009.72.14.000130-8, Quinta Turma, Relator p/ Acórdão Ricardo Teixeira do Valle Pereira, D.E. 13/01/2011)

PENSÃO POR MORTE. QUALIDADE DE SEGURADO. ALCOOLISMO CRÔNICO. INCAPACIDADE LABORAL.

É devida a pensão por morte aos dependentes do falecido, quando comprovada a manutenção da qualidade de segurado, devido à incapacidade para o trabalho, por alcoolismo crônico, causador do óbito.

(AC 2004.04.01.026904-0, Quinta Turma, Relator Rômulo Pizzolatti, D.E. 16/02/2009)

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. PENSÃO POR MORTE. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. QUALIDADE DE SEGURADO. INCAPACIDADE. INÍCIO DO BENEFÍCIO.

1. Não há perda da qualidade de segurado da Previdência Social quando o afastamento do sistema previdenciário deve-se à incapacidade da pessoa para o exercício de atividade laboral.
2. Hipótese em que restou configurado o direito do autor falecido à percepção de aposentadoria por invalidez, geradora do amparo de pensão por morte aos seus sucessores previdenciários. (...): (TRF4, AC 2001.70.10.001472-6, Sexta Turma, Relator Nylson Paim de Abreu, publicado em 20/10/2004)"

Obviamente que deverão ser preenchidos os demais requisitos para a concessão dos benefícios, não bastando a incapacidade.

Veja-se que, conforme o disposto no art. 59 da Lei n.º 8.213/91, o auxílio-doença é devido ao segurado que, havendo cumprido o período de carência, salvo as exceções legalmente previstas, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos. A aposentadoria por invalidez, por sua vez, será concedida ao segurado que, uma vez cumprido, quando for o caso, a carência exigida, for considerado incapaz e insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, sendo-lhe pago enquanto permanecer nesta condição, nos termos do art. 42 da Lei de Benefícios da Previdência Social.

A lei de regência estabelece, ainda, que para a concessão dos benefícios em questão se exige o cumprimento da carência correspondente à 12 (doze) contribuições mensais (art. 25), salvo nos casos legalmente previstos.

É importante destacar que o pressuposto para a concessão de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, é a existência de incapacidade (temporária ou total) para o trabalho. Isso quer dizer que não basta estar o segurado acometido de doença grave ou lesão, mas sim, demonstrar que sua incapacidade para o labor decorre delas, além do preenchimento dos demais requisitos.

Assim, entendo que não se pode diferenciar, como quer o INSS, as situações de incapacidade temporária ou permanente para fins de caracterização da incapacidade do segurado que, se comprovada existente pelo requerente da pensão por morte à época em que o instituidor do benefício estava no período de graça, **e preenchidos os demais requisitos**, dará ensejo à pensão pleiteada. Da mesma forma, demonstrada que a incapacidade para labor eclodiu durante o período de graça, há que ser mantida a qualidade de segurado.

Ademais, estaria o falecido dentro do conceito do art. 15, I, (*mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições I - sem limite de prazo, quem está em gozo de benefício*), já que deveria estar titulando o auxílio doença ou aposentadoria por invalidez, garantindo, por conseguinte, a manutenção da qualidade de segurado, o que só não ocorreu, se provado o cumprimento dos requisitos, por mera ausência da formalidade do pedido administrativo à época, o que, apesar de inviabilizar o pagamento de parcelas pretéritas do benefício por incapacidade, não compromete a configuração da manutenção da qualidade de segurado.

Por fim, cabe destacar que não se trata, como afirmado na contestação, de modificação do rol taxativo de hipóteses legais de manutenção da condição de segurado, mas de interpretação da norma positivada, inclusive com farto entendimento jurisprudencial no mesmo sentido.

No ponto, portanto, merece acolhida a pretensão do Ministério Público, devendo o INSS, para cumprimento da presente sentença, proceder a todas as medidas cabíveis, expedindo instrumentos normativos ou alterando seus regulamentos internos a fim de adequá-los aos termos da condenação.

Esclarecimentos prévios aos segurados na iminência da perda da qualidade de segurado

Requer, ainda, o MPF que seja formalmente esclarecido aos requerentes de benefícios previdenciários que estejam na iminência de indeferimento pela falta da qualidade de segurado, as formas de demonstração da manutenção desse *status*, especialmente através de justificação administrativa, seja ela decorrente da eclosão da incapacidade laborativa antes do término do período de graça do instituidor do benefício nos casos de pensão por morte, seja pela condição de desempregado ou existência de vínculo empregatício não

informado pelo empregador. Postulou seja facultado ao segurado meios de provas razoáveis e que a alteração dos regulamentos internos da autarquia para adequação à condenação pretendida.

Quanto ao tema, entendo que devem ser discernidas as três hipóteses aventadas. No caso de possibilitação de **comprovação de vínculo empregatício**, provavelmente nos casos de ausência de cadastro no CNIS (por falta de contribuição do empregador), acredita-se ser praxe da autarquia instruir para que o interessado traga toda a documentação pertinente (nisso está incluída, principalmente, a CTPS com anotação do vínculo). Não bastasse, é sabido que o INSS, por política interna, não aceita administrativamente vínculos cuja contribuição não foi vertida (e que, por conseguinte, não estão cadastrados no CNIS), de modo que a prévia notificação para a juntada de documentos só vem em prejuízo do dependente, já que atrasará o processo ainda mais e terá o mesmo resultado prático desfavorável.

Ademais, quanto aos casos de prévia **demonstração de incapacidade ou desemprego**, entendo que ainda que caiba ao INSS esclarecer os pontos duvidosos aos requerentes, algo que parece ser razoavelmente adimplido, não há obrigatoriedade de adoção de "incidente" para averiguação das circunstâncias acima elencadas, até porque são questões complexas e repletas de peculiaridades abstratas cujo ônus cabe a quem alega. Do contrário, estar-se-á estimulando que os requerentes venham, muitas vezes, trazer à tona questões técnicas desprovidas de fundamento, tumultuando o procedimento e comprometendo a celeridade, tanto do seu próprio processo, quanto dos demais.

Enfim, nos três casos, parece mais prudente confiar que a autarquia oriente genericamente o interessado, deixando para que eventuais insurgências técnicas sejam dirimidas a partir da iniciativa do requerente.

Outrossim, há expressa regulamentação para a utilização da justificação administrativa como meio de prova em casos de apresentação de início de prova material, não se podendo exigir que a autarquia previdenciária preventivamente esclareça as formas de comprovação da manutenção da qualidade de segurado, criando, ainda, novas normas administrativas nesse sentido.

Aliás, o INSS possui inúmeras resoluções administrativas, carecendo o Ministério Público, novamente, na sua inicial, de paradigmas concretos a justificarem a necessidade de novas normas para interpretar pormenorizadamente a legislação pertinente que já existe quanto à perda e manutenção da qualidade de segurado, bem como as provas que lhe são cabíveis, ainda mais em se tratando de situação abstrata, e não de um caso concreto no qual a Administração, ou mesmo o Poder Judiciário, pode avaliar a prova produzida.

Assim, não há como acolher a pretensão veiculada no item c.4 da petição inicial desta ação.

Limitação territorial e eficácia objetiva/subjetiva da decisão

O INSS sustenta que a decisão a ser proferida neste autos deve abranger apenas à Subseção de Porto Alegre, nos termos do art. 16 da 7.347/85, ao contrário do requerido pelo MPF, que requer seja aplicada indistintamente.

A discussão sobre o alcance da decisão judicial em sede de Ação Civil Pública é bastante polêmica, e tem como base legal direta o art. 16 da lei 7.347/85:

"Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. (Redação dada pela Lei nº 9.494, de 10.9.1997)"

Quanto ao tema, já decidiu da seguinte forma o Egrégio STJ, nos autos do REsp 1.243.887:

*"DIREITO PROCESSUAL. RECURSO REPRESENTATIVO DECONTROVÉRSIA (ART. 543-C, CPC). DIREITOS METAINDIVIDUAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APADECO X BANESTADO. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS. EXECUÇÃO/LIQUIDAÇÃO INDIVIDUAL. FORO COMPETENTE. ALCANCE OBJETIVO E SUBJETIVO DOS EFEITOS DA SENTENÇA COLETIVA. LIMITAÇÃO TERRITORIAL. IMPROPRIEDADE. REVISÃO JURISPRUDENCIAL. LIMITAÇÃO AOS ASSOCIADOS. INVIABILIDADE. OFENSA À COISA JULGADA. 1. Para efeitos do art. 543-C do CPC: 1.1. 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, 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). 1.2. A sentença genérica proferida na ação civil coletiva ajuizada pela Apadeco, que condenou o Banestado ao pagamento dos chamados expurgos inflacionários sobre cadernetas de poupança, dispôs que seus efeitos alcançariam todos os poupadores da instituição financeira do Estado do Paraná. Por isso descabe a alteração do seu alcance em sede deliquidação/execução individual, sob pena de vulneração da coisa julgada. Assim, não se aplica ao caso a limitação contida no art. 2º-A, caput, da Lei n. 9.494/97.*

2. Ressalva de fundamentação do Ministro Teori Albino Zavascki.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido." (grifado)

Cumprе transcrever excertos do voto do Relator, Ministro Luis Felipe Salomão, o qual demonstra que a extensão do dano é que determinará a eficácia objetiva e subjetiva da sentença, aplicando o art. 93 do CDC como parâmetro para a definição da competência:

Tal interpretação, uma vez mais, esvazia a utilidade prática da ação coletiva, mesmo porque, cuidando-se de dano de escala nacional ou regional, a ação somente pode ser proposta na capital dos Estados ou no Distrito Federal (art. 93, inciso II, CDC). Assim, a prosperar a tese do recorrente, o efeito erga omnes próprio dasentença estaria restrito às capitais, excluindo todos os demais potencialmentebeneficiários da decisão. A bem da verdade, o art. 16 da LACP baralha conceitos heterogêneos - como coisa julgada e competência territorial - e induz a interpretação, para os mais apressados, no sentido de que os "efeitos" ou a "eficácia" da sentença podem serlimitados territorialmente, quando se sabe, a mais não poder, que coisa julgada - adespeito da atecnia do art. 467 do CPC - não é "feito" ou "eficácia" da sentença, masqualidade que a ela se agrega de modo a torná-la "imutável e indiscutível". É certo também que a competência territorial limita o exercício da jurisdição e não os efeitos ou a eficácia da sentença, os quais, como é de conhecimento comum,correlacionam-se com os "limites da lide e das questões decididas" (art. 468, CPC) e com as que o poderiam ter sido (art. 474, CPC) - tantum judicatum, quantum disputatum veldisputari debebat . A apontada limitação territorial dos efeitos da sentença não ocorre nem no processo singular, e também, como mais razão, não pode ocorrer no processo coletivo,sob pena de desnaturaçãode desse salutar mecanismo de solução plural das lides. A prosperar tese contrária, um contrato declarado nulo pela justiça estadualde São Paulo, por exemplo, poderia ser considerado válido no Paraná; a sentença que determina a reintegração de posse de um imóvel que se estende a território de mais de uma unidade federativa (art. 107, CPC) não teria eficácia em relação a parte dele; ou uma sentença de divórcio proferida em Brasília poderia não valer para o judiciáriomineiro, de modo que ali as partes pudessem ser consideradas ainda casadas, soluções,todas elas, teratológicas. A questão principal, portanto, é de alcance objetivo ("o que" se decidiu) e subjetivo (em relação "a quem" se decidiu), mas não de competência territorial. Pode-se afirmar, com propriedade, que determinada sentença atinge ou não esses ou aqueles sujeitos (alcance subjetivo), ou que atinge ou não essa ou aquelaquestão fático-jurídica (alcance objetivo), mas é errôneo cogitar-se de sentença cujos efeitos não são verificados, a depender do território analisado.

(...)

A antiga jurisprudência do STJ, segundo a qual "a eficácia erga omnes circunscreve-se aos limites da jurisdição do tribunal competente para julgar o recurso ordinário" (REsp 293.407/SP, Quarta Turma, confirmado nos EREsp. n. 293.407/SP,Corte Especial), em hora mais que ansiada pela sociedade e pela comunidade jurídica, deve ser revista para atender ao real e

legítimo propósito das ações coletivas, que é viabilizar um comando judicial célere e uniforme - em atenção à extensão do interesse metaindividual objetivado na lide. Caso contrário, "esse diferenciado regime processual não se justificaria, nem seria eficaz, e o citado interesse acabaria privado de tutela judicial em sua dimensão coletiva, reconvertido e pulverizado em multifárias demandas individuais" (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Op. cit. p. 325), "atomizando" as lides na contramão do moderno processo de "molecularização" das demandas. Com efeito, como se disse anteriormente, por força do art. 21 da Lei n.º 7.347/85, o Capítulo II do Título III do CDC e a Lei das Ações Cíveis Públicas formam, em conjunto, um microsistema próprio do processo coletivo, seja qual for a sua natureza, consumerista, ambiental ou administrativa. Assim, com o propósito também de contornar a impropriedade técnico-processual cometida pelo art. 16 da LACP, a questão relativa ao alcance da sentença proferida em ações coletivas deve ser equacionada de modo a harmonizar os vários dispositivos aplicáveis ao tema. **Nessa linha, o alcance da sentença proferida em ação cível pública deve levar em consideração o que dispõe o Código de Defesa do Consumidor acerca da extensão do dano e da qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo.**

O norte, portanto, deve ser o que dispõem os arts. 93 e 103 do CDC, verbis:

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. Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada: I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81; II - ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81; III - erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81. § 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe. § 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual. § 3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99. § 4º Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória.

Portanto, se o dano é de escala local, regional ou nacional, o juízo competente para proferir sentença, certamente, sob pena de ser inócuo o provimento, lançará mão de comando capaz de recompor ou indenizar os danos local, regional ou nacionalmente, levados em consideração, para tanto, os beneficiários do comando, independentemente de limitação territorial.

Em recente decisão, aliás, o STJ definiu que à Ação Civil Pública é possível atribuir eficácia *erga omnes* para tutelar direitos individuais homogêneos, diferenciando-os dos demais direitos coletivos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. EFICÁCIA ERGA OMNES DA DECISÃO. APRECIÇÃO DE ALEGADA VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INVIABILIDADE, NA VIA DE RECURSO ESPECIAL. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. (...) IV. A jurisprudência do STJ firmou entendimento no sentido de que "é possível atribuir efeito erga omnes à decisão proferida em Ação Civil Pública que visa tutelar direitos individuais homogêneos, como na presente hipótese, cabendo a cada prejudicado provar o seu enquadramento na previsão albergada pela sentença. Nesse sentido: REsp 1.377.400/SC, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 13.3.2014; AgRg no REsp 1.377.340/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 20.6.2014" (STJ, AgRg no REsp 1.545.352/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 05/02/2016). V. A análise de suposta ofensa a dispositivos constitucionais compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, inciso III, da Constituição da República, sendo defeso o seu exame, no âmbito do Recurso Especial, ainda que para fins de prequestionamento, conforme pacífica jurisprudência do STJ. VI. Agravo Regimental improvido. (AgRg no AgRg no AREsp 606.139/SC, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/04/2016, DJe 13/04/2016) (grifado)

Acerca do assunto, já decidiu o TRF da 4ª Região:

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. (...) 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(...) (TRF4, APELREEX 5000702-09.2010.404.7000, Quinta Turma, Relator p/ Acórdão Rogério Favreto, juntado aos autos em 16/07/2015)

Assim, em tese, de acordo com boa parte da jurisprudência pátria, a decisão poderia alcançar outras Subseções, que não apenas Porto Alegre/RS, desde que a extensão do dano e outras circunstâncias específicas permitam.

No caso, tendo sido ajuizada a demanda coletiva na capital do Rio Grande do Sul (o que se coaduna com o disposto no art. 93, II, CDC), bem como pelo fato de ser dano a direitos individuais homogêneos potencialmente generalizado, entendo que não se deve haver prévia limitação objetiva ou subjetiva à presente decisão.

Isso porque, além de se alinhar aos precedentes acima citados, tal prática visa a prestigiar o princípio da isonomia, já que os fatos que justificaram o ajuizamento da demanda em tela, no ponto ora julgado procedente, parecem estar presentes em âmbito nacional.

Portanto, entendo que não prospera a tese da autarquia de prévia limitação territorial da decisão, devendo haver a possibilidade de eficácia subjetiva e objetiva de acordo com extensão do dano.

DISPOSITIVO

I. preliminarmente, **REJEITO** a preliminar de litispendência e **ACOLHO** a de carência de ação com relação ao pedido de prorrogação de período de graça quando demonstrado a situação de desemprego por outros meios além do registro no órgão do Ministério do Trabalho, nos termos da fundamentação, por falta de interesse de agir, e, no ponto, **JULGO EXTINTO** o processo, sem resolução de mérito, com base no art. 485, VI, do CPC;

II. JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, com resolução de mérito, nos termos do art. 487, I, do CPC, para condenar o INSS a reconhecer a manutenção da condição de segurado do instituidor da pensão por morte nos casos em que comprovada a eclosão da incapacidade durante os períodos de graça, quer seja temporária quer seja permanente, independente do pedido de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez à época, **desde que atendidos os demais requisitos legais**, devendo a autarquia tomar as medidas

necessárias para o cumprimento desta decisão, adequando seus regulamentos internos à presente condenação.

Sem custas e honorários, por aplicação analógica do art. 18 da lei nº 7.347/1985, bem como em face do entendimento do STJ acerca dessa verba em relação ao *Parquet* (REsp 1264364/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 06/03/2012, DJe 14/03/2012).

Espécie sujeita ao reexame necessário.

Cientifique-se a Presidência do Instituto Nacional do Seguro Social, que, além da adequação do regulamento interno, deverá providenciar a ampla divulgação da presente decisão, comprovando ambas as medidas nos autos, no prazo de 30 dias, sob pena de multa diária de R\$ 1.000 (mil reais).

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

Havendo interposição de apelação, verifique-se a sua regularidade e dê-se seguimento, nos termos da lei.

Transcorrido o prazo sem interposição de recurso voluntário, subam os autos ao E. TRF da 4ª Região.

Documento eletrônico assinado por **BRUNO RISCH FAGUNDES DE OLIVEIRA, Juiz Federal Substituto na Titularidade Plena**, 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 **710003337414v47** e do código CRC **9a0bd5fc**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): BRUNO RISCH FAGUNDES DE OLIVEIRA

Data e Hora: 13/01/2017 17:25:28
