

VOTO

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):

1. Consoante relatado, trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) contra “ *a omissão da União em dar o devido cumprimento aos prazos para apreciação de requerimentos administrativos no âmbito do INSS* ”, em violação de preceitos fundamentais.

Refere, expressamente, o **acordo coletivo homologado no RE 1.171.152 /SC** (originalmente o recurso paradigma do Tema nº 1066 de Repercussão Geral) e pretende a imposição dos prazos nele previstos.

Aponta, como parâmetros normativos de controle, os preceitos fundamentais da isonomia (art. 5º, *caput*, CRFB), da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, CRFB), da segurança jurídica, da eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, CRFB), da vedação do retrocesso social e da proteção dos direitos sociais à previdência e à assistência sociais (arts. 6º, *caput*, e 195, CRFB).

O INSS e a DPU apresentaram informações sobre o cumprimento do acordo coletivo. O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República suscitaram preliminar de incognoscibilidade objetiva da ação.

2. Trago o feito, desde logo, à apreciação colegiada, por compreender **inadmissível** a ação, por inobservância do requisito da subsidiariedade, no caso concreto, evidenciando a inadequação da via eleita para a medida pretendida.

Assim, ainda que tenha imprimido à tramitação desta ação de controle concentrado de constitucionalidade o procedimento do art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999, resta **prejudicado o exame da liminar**, diante da **incognoscibilidade** ora constatada.

Relembro que, consoante firme linha decisória desta Suprema Corte, é cabível a conversão do exame liminar em julgamento de mérito (**ADPF 337 /MA**, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 17.10.2018, DJe 26.6.2019; **ADPF 370 /SP**, de minha relatoria, Pleno, j. 28.9.2020, DJe 06.10.2020; **ADPF 387/PI**, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 23.3.2017, DJe 25.10.2017; **ADPF 485/AP**,

Rel. Roberto Barroso, Pleno, j. 07.12.2020, DJe 04.02.2021; **ADPF 672-MC-Ref /DF** , Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 13.10.2020, DJe 29.10.2020; **ADPF 742-MC/DF** , Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 24.02.2021, DJe 29.4.2021, v.g.). Com mais razão ainda a apreciação, desde logo, da existência de óbice processual ao prosseguimento do feito.

Passo, assim, **ao exame de admissibilidade** , que resulta na extinção do feito.

Legitimidade

3. Reconheço, de plano, a legitimidade *ad causam* da agremiação partidária para o ajuizamento da presente ação, nos termos dos arts. 2º, I, da Lei nº 9.882/1999, e 103, VIII, da Constituição Federal, por se tratar de partido político com representação no Congresso Nacional.

Cabimento

4. Do ponto de vista objetivo, inicio a análise por rememorar que a arguição de descumprimento de preceito fundamental desempenha, no conjunto dos mecanismos de proteção da higidez da ordem constitucional, específica função de evitar, à falta de outro meio eficaz para tanto, a perenização de comportamentos estatais – ostentem ou não a natureza de atos normativos – contrários a um identificável núcleo de preceitos, princípios e regras, tidos como sustentáculos da ordem constitucional estabelecida.

O descumprimento de preceito fundamental, acionador do singular mecanismo de defesa da ordem constitucional (**art. 102, § 1º, CRFB**) que é a ADPF, manifesta-se na contrariedade às linhas mestras da Constituição. Pilares de sustentação, explícitos ou implícitos, sem os quais a ordem jurídica delineada pelo Poder Constituinte, originário ou derivado, ficaria desfigurada em sua própria identidade.

A redação do art. 102, § 1º, da Constituição Federal, ao aludir a preceito fundamental “ *decorrente desta Constituição* ”, é indicativa de que os preceitos em questão não se restringem às normas expressas no seu texto, incluindo, também, **prescrições implícitas** , desde que revestidas dos indispensáveis traços de essencialidade e **fundamentalidade** . É o caso, por exemplo, de princípios como o da razoabilidade e o da confiança, realidades deontológicas integrantes da nossa ordem jurídica, objetos de sofisticados

desenvolvimentos interpretativos por esta Suprema Corte, embora não expressos na literalidade do texto constitucional.

Isso porque os conteúdos normativos – preceitos – da Constituição são alcançados hermeneuticamente a partir da relação entre intérprete e texto, tomada a Constituição não como agregado de enunciados independentes, mas sim como sistema normativo qualificado por sistematicidade e coerência interna.

A dificuldade inerente ao labor hermenêutico conducente à determinação do alcance do instrumento da arguição de descumprimento foi dimensionada, com precisão, ao julgamento da ADPF 33 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 07.12.2005, DJ 27.10.2006). Colho do voto do Relator:

É muito difícil indicar, *a priori*, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e o julgamento da arguição de descumprimento.

Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional.

(...)

É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais em um determinado sistema. Tal como ensina J. J. Gomes Canotilho em relação à limitação do poder de revisão, **a identificação do preceito fundamental não pode divorciar-se das conexões de sentido captadas do texto constitucional**, fazendo-se mister que os limites materiais operem como verdadeiros ‘limites textuais implícitos’ (J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2002, p. 1.049).

Dessarte, um juízo mais ou menos seguro sobre a lesão de preceito fundamental consistente nos princípios da divisão de Poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias individuais exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional e, especialmente, das suas relações de interdependência.

Nessa linha de entendimento, **a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a regras que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio**.

(...)

Na mesma oportunidade, isto é, ao julgamento da ADPF 33, assentou-se compreensão quanto ao requisito da subsidiariedade, óbice processual consistente em **pressuposto negativo de admissibilidade**, previsto no **art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999** (“*Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”).

Mais especificamente, estabeleceu-se interpretação no sentido de prestigiar a eficácia típica dos processos objetivos de proteção da ordem constitucional, vale dizer, a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante próprios ao controle concentrado de constitucionalidade. Significa afirmar que a chamada cláusula de **subsidiariedade** impõe a inexistência de outro meio tão eficaz e definitivo quanto a ADPF para sanar a lesividade. É dizer, de outra medida adequada no universo do **sistema concentrado de jurisdição constitucional**.

Assim constou da ementa do acórdão (destaquei):

1. Argüição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada com o objetivo de impugnar o art. 34 do Regulamento de Pessoal do Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP), sob o fundamento de ofensa ao princípio federativo, no que diz respeito à autonomia dos Estados e Municípios (art. 60, §4o , CF/88) e à vedação constitucional de vinculação do salário mínimo para qualquer fim (art. 7º, IV, CF/88). (...) **13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei no 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.** 14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação. (...)

5. Não obstante a compreensão assentada na ADPF 33, no sentido de que o preenchimento do requisito da subsidiariedade há de se dar, em regra, à luz dos demais instrumentos da jurisdição constitucional de feição concentrada, o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, foi objeto de desenvolvimento interpretativo por esta Suprema Corte, em visão holística dos meios disponíveis para sanar, de modo adequado, a lesividade suscitada.

Nessa toada, por exemplo, a conclusão pelo não atendimento do pressuposto negativo de admissibilidade quando a controvérsia constitucional foi solucionada em sede de repercussão geral, a dar conta do pretendido em ADPF, ou quando a ação direta é utilizada como sucedâneo recursal, conforme estabelecido nos seguintes precedentes:

AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO FINANCEIRO. PENHORA DE BENS DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO, POSTERIORMENTE SUCEDIDA PELA UNIÃO. REQUISITOS DA SUBSIDIARIEDADE E RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL. NÃO PREENCHIMENTO.

1. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que a arguição de descumprimento de preceito fundamental possui como requisitos processuais a relevância constitucional da controvérsia e o critério da subsidiariedade. Precedente: ADPF-AgR 210, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 21.06.2013.

2. A controvérsia já encontra-se resolvida de forma eficaz e geral pela via da sistemática da repercussão geral, como pretendia mediante esta ADPF a parte Arguente, embora de forma contrária a seus interesses, o que corrobora a prescindibilidade desta ADPF para a resolução de casos concretos e individuais. Tema 335. RE-RG 693.112, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADPF 145-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 01.9.2017, DJe 12.9.2017, destaquei)

AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGAÇÃO DE NÃO RECEPÇÃO DO ART. 148, § 1º, DA LEI 223/1974, DO MUNICÍPIO DE ITAPEVI. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 1º, IV; 5º, CAPUT, 7º, XIII E XVI, E 39, 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DECISÕES JUDICIAIS. AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO E DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MEIO CAPAZ DE SANAR A CONTROVÉRSIA DE FORMA GERAL, IMEDIATA E EFICAZ NO CASO CONCRETO. SUCEDÂNEO RECURSAL. DESPROVIMENTO.

1. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que a arguição de descumprimento de preceito fundamental possui como requisitos processuais a relevância constitucional da controvérsia e o critério da subsidiariedade. Precedente: ADPF-AgR 210, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 21.06.2013.

2. Constatado o objetivo desta arguição de descumprimento de preceito fundamental como sendo o de cassar decisões judiciais que condenaram ex-prefeita a ressarcir o erário por danos causados por ato de improbidade administrativa, decorrente da autorização ao

pagamento de horas extraordinárias laboradas por servidores comissionados, e tendo em vista que estes pronunciamentos judiciais foram submetidos regularmente ao sistema recursal, **depreende-se o propósito de utilização do instrumento de controle concentrado como verdadeiro sucedâneo recursal, com o que não se coaduna a previsão constitucional do mecanismo.** Precedentes.

3. Agravo regimental desprovido. (ADPF 283-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, j. 28.6.2019, DJe 08.8.2019, destaqueei)

Igualmente, a conclusão no sentido de que não atendida a subsidiariedade se a lesão puder ser sanada em sede de recurso extraordinário em tramitação, mesmo que inexistente outra ação direta cabível na hipótese:

AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PROLATADO NO JULGAMENTO DE ADI ESTADUAL, QUE REPUTOU INCONSTITUCIONAL A EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 46/2018. CONTROVÉRSIA A RESPEITO DA TITULARIDADE DA INICIATIVA LEGISLATIVA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO PREVISTO NO ARTIGO 37, § 12, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DECISÃO JUDICIAL IMPUGNADA EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NÃO SATISFAÇÃO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTIGO 4º, § 1º, DA LEI FEDERAL 9.882/1999. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A arguição por descumprimento de preceito fundamental somente é cabível quando não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (artigo 4º, § 1º, da Lei federal 9.882/1999).

2. A subsidiariedade da arguição é condicionada pelo meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. Precedentes: ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 27/10/2006; ADPF 237-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJe de 30/10/2014.

3. **O cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental deve ser aferido, via de regra, em face das demais ações de controle abstrato.** Precedente: ADPF 390-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 8/8/2017.

4. **A mera inexistência de ação constitucional não se mostra suficiente para afastar a cláusula de subsidiariedade, contanto esteja presente outro meio eficaz de solver a controvérsia constitucional**

relevante de forma ampla, geral e imediata. Precedentes: ADPF 617-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, julgado em 29/11/2019; ADPF 283-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 8/8/2019; ADPF 145-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 12/9/2017; ADPF 319-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 19/12/2014.

5. A interposição de recurso extraordinário em face de acórdão proferido em ação objetiva, ajuizada no âmbito estadual, quando coincidem os parâmetros de constitucionalidade da ação direta de inconstitucionalidade estadual e do controle concentrado realizado pelo Supremo Tribunal Federal, confere eficácia geral à declaração de inconstitucionalidade, de modo que se revela como meio eficaz de solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

6. *In casu*, o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, prolatado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual 2116917-44.2018.8.26.0000, que reputou inconstitucional a Emenda Constitucional estadual 46/2018, é objeto de recurso extraordinário cujo mérito já foi julgado por esta Corte (ARE 1.222.297-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 21/11/2019).

7. Não atendimento do requisito da subsidiariedade. 8. Agravo a que nega provimento. (ADPF 554-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. virtual de 07.02.2020 a 13.02.2020, DJe 09.3.2020, destaquei)

6. Ainda, já decido que igualmente incabível é a ADPF que busca rediscutir decisões tomadas em recurso extraordinário com repercussão geral:

AGRAVO REGIMENTAL. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL COMO MERO SUCEDÂNEO RECURSAL PARA REDISCUSSÃO DO MÉRITO DE DECISÕES DESTA CORTE EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE RELEVANTE CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL E DE SUBSIDIARIEDADE. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. Flagrante a ausência de subsidiariedade na presente interposição de ADPF que pretende, tão somente, rediscutir o mérito das decisões do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no âmbito das repercussões gerais nos RREE 594.015 e 601.720 (ADPF 564, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Decisão Monocrática, DJe de 14/2/2019; ADPF 196, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Decisão Monocrática, DJe de 13/6/2018; ADPF 26, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Decisão Monocrática,

DJe de 7/11/2017; ADPF 157, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Decisão Monocrática, DJe de 19/12/2008; ADPF 202, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Decisão Monocrática, DJe de 2/2/2010).

2. É incabível a utilização de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para discussão de tese firmada em julgamento de Repercussão Geral, bem como inadequado o seu uso como atalho recursal para postular diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a observância, por Tribunais locais, de precedente vinculante estabelecido sob a sistemática da Repercussão Geral. Precedentes.

3. A possibilidade de impugnação de ato normativo municipal (artigo 2º da LC 181/2007 do Município de Campinas) perante o Tribunal de Justiça local, em sede concentrada, tendo-se por parâmetro de controle dispositivo da Constituição estadual, ou mesmo da Constituição Federal, desde que se trate de norma de reprodução obrigatória, caracteriza meio eficaz para sanar a lesividade apontada pela parte, de mesmo alcance e celeridade que a arguição de descumprimento de preceito fundamental perante o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em razão do que se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999). Precedentes.

4. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADPF 560-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 13.12.2019, DJe 26.2.2020, destaqui)

Na mesma lógica, não há conhecer de ADPF com pretense efeito rescisório:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – POSTULADO DA SUBSIDIARIEDADE – INOBSERVÂNCIA – INVIABILIDADE DE REFERIDA AÇÃO CONSTITUCIONAL – DOCTRINA – PRECEDENTES – POSSIBILIDADE DE IMPUGNAÇÃO, MEDIANTE ADPF, DE DECISÕES JUDICIAIS, DESDE QUE NÃO TRANSITADAS EM JULGADO – CONSEQUENTE Oponibilidade da coisa julgada em sentido material à ADPF – PRECEDENTE – O SIGNIFICADO POLÍTICO-JURÍDICO DA “RES JUDICATA” – RELAÇÕES ENTRE A COISA JULGADA MATERIAL E A CONSTITUIÇÃO – RESPEITO PELA AUTORIDADE DA COISA JULGADA MATERIAL, MESMO QUANDO A DECISÃO TENHA SIDO PROFERIDA EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ADPF: AÇÃO CONSTITUCIONAL QUE NÃO DISPÕE DE FUNÇÃO RESCISÓRIA

– EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE CARACTERIZADA POR JULGAMENTOS CONFLITANTES DE ÓRGÃOS JUDICIÁRIOS DIVERSOS: PRESSUPOSTO NECESSÁRIO E ESSENCIAL AO VÁLIDO AJUIZAMENTO DA ADPF – AUSÊNCIA, NO CASO, DE QUALQUER ESTADO DE INCERTEZA OU DE INSEGURANÇA NO PLANO JURÍDICO, NOTADAMENTE PORQUE JÁ DIRIMIDO O DISSENSO INTERPRETATIVO PELO STF – FORMULAÇÃO, NA ESPÉCIE, DA SÚMULA 652/STF – DOCTRINA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (ADPF 249-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 13.8.2014, DJe 01.9.2014, destaquei)

7. Nesse quadro, à primeira vista, considerando a interpretação definida na ADPF 33, poder-se-ia imaginar inexistente o óbice processual em questão, na perspectiva de que a omissão reiterada imputada à Administração Pública, nos termos expostos na inicial, e a medida pretendida, tal como pleiteada, não têm guarida nas demais ações diretas de controle de constitucionalidade.

Porém, ainda que, como regra, a existência dos mecanismos ordinários da jurisdição não seja apta, por si só, a afastar o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental, o que se revela no caso é, na linha dos demais precedentes citados, **a existência de outros meios para combater a lesividade de forma ampla, geral e imediata, a assegurar solução adequada e efetiva à controvérsia posta e afastar a intervenção direta e transversa desta Suprema Corte, e quiçá precipitada, na presente via .**

São **quatro razões para referida conclusão** , exploradas ao longo do voto, as quais **sintetizo** nos seguintes termos:

(i) a omissão alegada – e assim o problema estrutural na perspectiva suscitada – foi objeto do acordo coletivo homologado no RE 1.171.152/SC, cujos prazos se pretende impor na presente ação;

(ii) o desfecho consensual se apresenta compreensivo, estrutural e complexo, e inclusive contempla a criação de verdadeira *microinstitucionalidade* responsável pela supervisão e acomodação concreta do cumprimento do acordo, o Comitê Executivo;

(iii) a execução judicial do acordo, se for o caso, há de ser feito pela via própria e em termos adequados, e não de modo transversal na presente ADPF, à margem da institucionalidade – e da realidade – do próprio acordo; e

(iv) a ADPF não se presta a rever ou rescindir, mesmo que em parte e colateral ou indiretamente, a decisão tomada em recurso extraordinário – aqui, a decisão homologatória do acordo.

8. Início a exposição dessas razões consignando que, em sua argumentação, o requerente aponta que o problema estrutural trazido ao conhecimento desta Suprema Corte, o da “fila do INSS”, foi apreciado em sede subjetiva, no RE 1.171.152/SC, em que homologado acordo coletivo. Entretanto, a medida não teria alcançado o cenário desejado, e o próprio acordo contaria com sanção pelo descumprimento meramente “subjetivista”.

Em específico, refere consequências previstas para o caso de descumprimento de prazos – a análise emergencial do requerimento e a incidência de juros e correção –, o que reputa insuficiente, por dizer respeito somente a situações individuais não apreciadas a tempo.

Nesse sentido, questiona a efetividade desse aspecto negociado e do acordo em si e pede que, de um modo ou de outro, faça-se com que o INSS observe os prazos nele estabelecidos.

Cito as palavras do requerente (grifos no original):

Vê-se, portanto, que a sanção adotada para tentar efetivar o Acordo em comento é de índole subjetivista, dizendo respeito a cada situação individual não apreciada pelo INSS. Não teve, como demonstra o cenário atual, eficácia social para alterar o quadro de descaso sistemático no acesso dos segurados aos benefícios previdenciários e assistenciais, que segue marcado por demoras irrazoáveis. **O conseqüente do Acordo homologado por esta Corte foi, infelizmente, a continuidade da sobrecarga do Poder Judiciário com ações individuais que visam compelir a autarquia previdenciária a apreciar benefícios individuais.**

Em síntese, não houve, até o presente momento, solução estrutural para o quadro em apreço. Sendo este o contexto, denota-se à toda evidência que o conjunto sistemático de atos e omissões do Poder Público da União acima descrito promove odioso acinte aos preceitos fundamentais apontados nesta petição inicial, especificamente o direito à isonomia (art. 5º, caput, da CF/88), a segurança jurídica, a eficiência (art. 37, caput, da CF/88), a vedação ao retrocesso, os direitos sociais à previdência e assistência sociais (art. 6º, caput e art. 195 da CF/88); razão pela qual o Partido Democrático Trabalhista

Pede, então, em sede cautelar e definitiva (grifos no original):

II) A concessão de medida liminar *ad referendum* do Plenário, nos termos do artigo 5º, §1º, da Lei nº 9.882/1999, para determinar **que a União e o Instituto Nacional do Seguro Social deem imediata aplicação aos prazos recomendados no Acordo homologado nos autos do Tema nº 1.066 da Repercussão Geral, de maneira a assegurar a materialização dos direitos sociais correntemente violados;**

(...)

V) No mérito, que seja reconhecida a procedência desta ADPF, com a confirmação da medida liminar de urgência, caso seja deferida, conferindo-se, à luz da única interpretação constitucionalmente aceitável acerca dos direitos previdenciários e sociais, a determinação de que a União e o Instituto Nacional do Seguro Social cumpram os prazos recomendados para a conclusão da apreciação de requerimentos administrativos, de maneira a assegurar a materialização dos direitos sociais correntemente violados, evitando-se a perpetuação do atual status quo, sob pena de, omitindo-se indefinidamente, obstar o controle político, judicial e social, em violação a preceitos constitucionais.

O que se busca, como se pode ver, é, nada menos e nada mais, nos termos do pedido, a **execução do acordo coletivo**, com implementação dos prazos neles estabelecidos, a pretexto de resolução de problema estrutural que só encontraria remédio apropriado nesta sede.

É, inclusive, ao argumento do tratamento isonômico, para resolver o problema da “fila do INSS”, que o requerente pleiteia **a exata observância dos prazos acordados**. Como bem pontuou o Presidente da autarquia, em suas informações (doc. 12):

37. A formalização do Acordo no RE nº 1.171.152/SC busca justamente o tratamento igualitário de todos os cidadãos, na medida em que estabelece prazo único para a conclusão dos processos administrativos para todos os beneficiários, evitando que seja necessário se ir ao Poder Judiciário. Na avença há, inclusive, sugestão de acolhimento de prazo único até mesmo pelo Poder Judiciário, justamente para se resguardar a isonomia.

38. É a busca e execução do acordo que se alcança o tratamento isonômico. Tanto que, se assim não fosse, o pedido principal na ADPF não seria justamente o efetivo cumprimento dos prazos fixados nos estritos termos do que restou lá definido.

Porém, é de se registrar que, ao lado da pretensão expressa e específica de cumprimento do próprio acordo coletivo homologado por esta Suprema Corte – amplo e bastante complexo, como detalharei na sequência –, **não há qualquer esforço** por parte do requerente em esclarecer qual é, de fato, a situação de sua implementação.

Limita-se a reproduzir capturas de tela de manchetes e indicar links de matérias jornalistas que demonstrariam a inefetividade do atual cenário, a omissão reiterada. A inicial mesma, veja-se também, não vem instruída de qualquer elemento que dê suporte à controvérsia constitucional que procura instalar como problema estrutural com referência à dita “fila do INSS”. Anexo está apenas o instrumento negocial invocado.

Ou seja, **não há preocupação em demonstrar**, ainda que *in statu assertionis*, qual é a **realidade concreta** da institucionalidade instaurada com o acordo, do estado de seu cumprimento e da insuficiência dos mecanismos nele estabelecidos. Certamente o recorte de notícias, no caso, a isso não se presta.

Assim, em suma, busca impor os prazos acordados e ao mesmo tempo desconsidera a realidade do acordo, além de registrar sua compreensão pela inefetividade das consequências do descumprimento prevista na solução negocial, o que se traduz em impugnação indireta, e ainda que parcial, do quadro normativo consensual homologado no recurso extraordinário.

8. Necessário rememorar que o acordo em questão foi celebrado em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o INSS, de abrangência territorial estadual, ajuizada em 09.3.2012, em que originalmente se buscava a imposição, à autarquia, de prazo para a realização de perícia nos requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais que dependessem de avaliação da incapacidade, bem assim a concessão provisória dos benefícios, enquanto não realizado o ato pericial (ACP nº 5004227-10.2012.4.04.7200, Justiça Federal de Santa Catarina).

Em primeiro grau, foi julgado procedente o pedido, em sentença proferida em 12.7.2013, confirmando a tutela antecipada antes deferida.

Em segundo grau, em 19.5.2014, foi acolhida em parte a apelação da autarquia, em acórdão assim ementado:

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 procedimental presente no sistema.

4. **Competência Estadual para Acidente de Trabalho:** embora a presente ação dirija-se para a correção de uma falha procedimental, em caso de descumprimento do prazo, a consequência imposta é a implantação de um benefício previdenciário. Portanto, há cunho previdenciário na demanda 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 Superior Tribunal de Justiça, o recurso especial foi parcialmente conhecido e, na parte conhecida, desprovido monocraticamente, com subsequente agravo interno rejeitado, no que conhecido. Esta a ementa da decisão monocrática:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. APLICABILIDADE DO CPC/1973. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRAZO PARA A REALIZAÇÃO DE PERÍCIA MÉDICA, SOB PENA DE IMPLANTAÇÃO AUTOMÁTICA DE BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AUSÊNCIA DE COMANDO NORMATIVO NOS DISPOSITIVOS INDICADOS. SÚMULA 284/STF. LIMITAÇÃO DOS EFEITOS DA COISA JULGADA AO TERRITÓRIO SOB JURISDIÇÃO DO ÓRGÃO PROLATOR DA SENTENÇA. IMPROPRIEDADE. ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL NO JULGAMENTO DO RESP. 1.243.887/PR, REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ALTERAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO EM

SEDE DE RECURSO ESPECIAL. COMPETÊNCIA DO STF. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, NÃO PROVIDO.

Neste Supremo Tribunal Federal, na apreciação preliminar do recurso extraordinário interposto pelo INSS, reconheceu-se a existência de repercussão geral, Tema nº 1066 (j. 04.10.2019, DJe 10.10.2019, destaquei):

EMENTA: CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS POR INCAPACIDADE. PRAZO DE REALIZAÇÃO DAS PERÍCIAS PELO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. IMPOSIÇÃO JUDICIAL DE REALIZAÇÃO EM ATÉ 45 DIAS, SOB PENA DA IMPLEMENTAÇÃO AUTOMÁTICA DA PRESTAÇÃO REQUERIDA PELO SEGURADO. LIMITES DA INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da possibilidade de o 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.

2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC.

Antes do julgamento do recurso extraordinário, porém, as partes alcançaram solução negociada, resultante de tratativas do Grupo de Trabalho Interinstitucional Previdência e Assistência Social, instituído pela 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e integrado por representantes do MPF, do INSS, da Secretaria de Previdência, da DPU, do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União.

Concluiu-se acordo mais abrangente – inclusive em termos territoriais – que o objeto da ação civil pública originária, celebrado pelo Procurador-Geral da República, a AGU, a DPU, o Procurador-Geral Federal e o INSS.

A síntese feita pelo Procurador-Geral da República no RE 1.171.152/SC em questão, ao tratar da celebração do acordo, bem revela o escopo alargado da resposta negocial (doc. 109 daqueles autos, destaquei):

A busca pela solução consensual da questão se deu com o intuito de que as partes encontrassem uma alternativa que, de um lado, garantisse aos beneficiários da previdência social a realização das perícias necessárias para a concessão de benefícios em prazo razoável e, de outro, possibilitasse ao INSS prévia programação para a promoção de medidas que pudessem melhorar a estrutura de atendimento aos segurados, sem imposições judiciais que causassem tumulto administrativo e prejuízo à prestação dos serviços.

O ajustamento entre as partes prevê, em síntese: *(i)* prazos máximos para que o INSS conclua os processos administrativos de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo órgão; *(ii)* prazo máximo para que a União promova a realização de perícias médicas necessárias à instrução e análise dos processos administrativos de reconhecimento inicial de direitos previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo INSS; *(iii)* prazo máximo para a realização da avaliação social nos benefícios previdenciários e assistenciais em que a aferição da deficiência for requisito à concessão do benefício; e *(iv)* recomendação de prazos para o cumprimento de determinações judiciais.

Em contrapartida, estabelece que: *(i)* o acordo celebrado há de pôr fim ao presente processo com resolução de mérito, na forma do art. 487, III, do Código de Processo Civil, produzindo coisa julgada, com efeitos nacionais, conforme disposto no art. 503 do Código de Processo Civil e no art. 16 da Lei 7.347/1985 c/c o art. 103 do Código de Defesa do Consumidor; *(ii)* a homologação do acordo terá efeito vinculante sobre as ações coletivas já ajuizadas que tratem do mesmo tema deste paradigma, nos termos do art. 927, III, do Código de Processo Civil; *(iii)* em relação às ações judiciais já transitadas em julgado, que tratem da mesma matéria, a homologação caracterizará superveniente modificação no estado de fato e de direito, limitando os efeitos dos respectivos títulos judiciais à data da homologação do acordo (art. 505, I, do CPC); e *(iv)* o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União emitirão orientações aos seus membros, dando-lhes ciência quanto ao conteúdo do ajuste, de modo a torná-lo instrumento de efetiva prevenção de litígios.

De fato, os prazos acordados não se limitam à realização de perícias, que era o objeto originário da ação civil pública, como se verifica do instrumento negocial. Também, a solução vale para o país inteiro, abrange todos os requerimentos e agências da autarquia.

O INSS se comprometeu a concluir os processos administrativos nos prazos máximos estabelecidos, que variam conforme a espécie e o grau de

complexidade de cada benefício (cláusula primeira), a contar do encerramento da instrução do requerimento (cláusula segunda).

São os benefícios e prazos: a) **benefício assistencial à pessoa com deficiência** (90 dias); b) **benefício assistencial ao idoso** (90 dias); c) **aposentadorias, salvo por invalidez** (90 dias); d) **aposentadoria por invalidez comum e acidentária** (45 dias); e) **salário maternidade** (30 dias); f) **pensão por morte** (60 dias); g) **auxílio reclusão** (60 dias); h) **auxílio doença comum e por acidente do trabalho** (45 dias); e i) **auxílio acidente** (60 dias). Ao lado disso, comprometeu-se a União a realizar as perícias e as avaliações sociais, quando necessárias, dentro do prazo máximo de 45 ou 90 dias, a depender de sua complexidade (cláusulas terceira e quarta).

O acordo coletivo foi homologado pelo Relator do recurso extraordinário, Ministro Alexandre de Moraes, em 08.12.2020, e a decisão homologatória foi referendada por este Plenário. Reproduzo a ementa do acórdão (j. virtual de 18.12.2020 a 05.02.2021, DJe 17.02.2021):

CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS POR INCAPACIDADE. PRAZO DE REALIZAÇÃO DAS PERÍCIAS PELO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. IMPOSIÇÃO JUDICIAL DE REALIZAÇÃO EM ATÉ 45 DIAS, SOB PENA DA IMPLEMENTAÇÃO AUTOMÁTICA DA PRESTAÇÃO REQUERIDA PELO SEGURADO. LIMITES DA INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO EM POLÍTICAS PÚBLICAS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. ACORDO CELEBRADO PELA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, PELA DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DA UNIÃO, PELO PROCURADOR-GERAL FEDERAL E PELO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS. VIABILIDADE. REQUISITOS FORMAIS PRESENTES. HOMOLOGAÇÃO. PROCESSO EXTINTO. EXCLUSÃO DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL..

1. Homologação de Termo de Acordo que prevê a regularização do atendimento aos segurados do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

2. Viabilidade do acordo firmado pelo INSS e por legitimados coletivos que representam adequadamente os segurados, com o aval da Procuradoria-Geral da República.

3. Presença das formalidades extrínsecas e das cautelas necessárias para a chancela do acordo.

4. Petição 99.535/2020 prejudicada. Acordo homologado. Processo extinto. Exclusão da sistemática da repercussão geral.

A partir da homologação, passou a correr o lapso de seis meses para a aplicação dos prazos previstos, nos termos da cláusula 6.1, lapso esse fixado no intuito de permitir a implantação dos fluxos operacionais internos pertinentes. Sem prejuízo da suspensão dos prazos relativos às perícias durante a emergência sanitária da pandemia da Covid-19 (cláusula 6.2). Ainda, nos termos da cláusula 14.3, a vigência dos prazos estabelecidos é de 24 meses, após o que será avaliada a sua manutenção.

Esse cenário negocial é integrado, ademais, não apenas pela previsão de consequências para o caso de descumprimento dos prazos estipulados, com destaque para a análise do requerimento pela Central Unificada de Cumprimento Emergencial de Prazos em dez dias (cláusula 10.1), mas também, e em especial, pela criação de verdadeira **microinstitucionalidade** para o monitoramento da implementação da solução consensual.

Como aponta a doutrina, no que toca aos processos estruturais, a criação de microinstitucionalidades serve a diferentes finalidades, desde o diagnóstico e o desenho da solução para o problema, até a avaliação e a supervisão da concretização da resposta alcançada na decisão judicial ou em acordo.

Nas palavras de Ricardo Lorenzetti, Ministro e ex-Presidente da Suprema Corte de Justiça da Nação Argentina, “ *se cria uma instituição dedicada ao cumprimento do objetivo que atua de modo autônomo, ainda que sob a supervisão distante do tribunal. Esse mecanismo permite que os diversos centros de interesse interajam de modo rápido, flexível, dinâmico* ”. Ou seja, como sintetiza Sérgio Arenhart: “ *O provimento estrutural, de fato, muitas vezes deverá assumir a forma de uma ‘nova instituição’, criada para acompanhar, implementar e pensar sobre a realização do escopo da tutela judicial oferecida* ”.

Em particular, nos termos da cláusula décima primeira do acordo ora em referência, foi instituído Comitê Executivo, referido no relatório, de natureza interinstitucional (INSS, DPU e MPF), responsável pela supervisão de seu cumprimento, nos seguintes termos:

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;

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 contextual 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.

9. Pode-se perceber que a problemática exposta na inicial, como reconhece o próprio requerente, foi objeto do acordo coletivo celebrado no RE 1.171.152/SC, que se apresenta bastante amplo e complexo e vai além do objeto originário da ação civil pública respectiva.

É solução **compreensiva** e **estrutural** que conta, inclusive, com mecanismo de avaliação dos resultados obtidos e supervisão de seu cumprimento – **comitê interinstitucional** que poderá até mesmo, em acomodação concreta, deliberar sobre a alteração dos prazos e propor medidas de aprimoramentos conforme se faça necessário, se não for o caso de impor as sanções previstas. Tudo isso com a chancela desta Suprema Corte, ao homologar a avença.

Ainda, as manifestações dos integrantes do Comitê Executivo – INSS, DPU e MPF, este pelas palavras do Procurador-Geral da República –, indicam que as **engrenagens do acordo têm se mostrado relevantes**, ainda que haja aspectos que possam ser discutidos e aperfeiçoados. O comitê, conforme informado, tem realizado reuniões, em que apresentados e debatidos os resultados até então alcançados.

Destaco, da análise pormenorizada feita pelo Defensor Nacional de Direitos Humanos, as suas conclusões, apresentadas nas informações prestadas pela DPU (doc. 14):

O INSS tem sido provocado pela DPU e MPF, nas reuniões do Comitê Executivo, a apresentar transparência no sistema de controle desses prazos.

Nas ocasiões, foi informado que está na iminência de ser implantado um sistema desenvolvido pela Dataprev que trará controle online desses prazos, os quais, aliás, serão disponibilizados no site do INSS. Diante desse contexto, essa DNDH entende que, de fato, existe um problema estrutural no INSS que leva ao atraso da conclusão de processos administrativos. Não se trata de questão de fácil solução, mas que gradativamente tem sido atenuado, sobretudo pelo acompanhamento de órgãos de fiscalização como a DPU e o MPF nas reuniões periódicas do Comitê Gestor do Acordo firmado no RE nº 1.1.171.152/SC.

Manifestamo-nos pela necessidade de revisão da Cláusula 6.2 que prevê que o prazo de conclusão de processos administrativos relativos a benefícios que demandam perícia médica somente se iniciará após o fim do estado de calamidade decretado pela Pandemia. No restante, entendo que o Acordo é importante e tem auxiliado na melhoria do serviço público prestado pelo INSS. A desconstituição do Acordo, neste momento, levará à judicialização coletiva da matéria sem trazer grandes avanços para a efetiva solução do problema."

Consoante dados que constam dessa mesma análise, o Comitê Executivo foi instituído em 14.5.2021, por meio da Portaria Pres/INSS nº 1.301/2021, firmada pelo MPF, o Ministério da Cidadania, a DPU e o INSS, e já se reuniu em diferentes oportunidades (foram anexadas atas de 18.8.2021, 23.9.2021, 27.10.2021, 25.11.2021 e 16.12.2021). São, é verdade, referidos percalços na análise dos benefícios em tempo, demandem ou não a realização de perícia, mas também se noticia a adoção de medidas mitigatórias, e se conclui ser o acordo ferramenta importante na superação do problema estrutural.

10. Esse cenário evidencia a incognoscibilidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, via inadequada, por inobservância do pressuposto negativo de admissibilidade, a subsidiariedade, para se buscar, nos termos postos, a imposição dos prazos previsto no acordo homologado por esta Suprema Corte no RE 1.171.152 /SC, que conta com mecanismos próprios a serem acionados para o seu

adequado cumprimento, ou os ajustes necessários, com o destaque para a **microinstitucionalidade** instituída com a criação do Comitê Executivo.

Ainda, se for o caso de instaurar a execução judicial do acordo, com a devida delimitação dos resultados obtidos e dos ajustes necessários, a via própria consiste **nos mecanismos de jurisdição ordinária, em especial no campo do próprio recurso extraordinário**. Como salientado pelo Procurador-Geral da República, em seu parecer: “ *Cabe, a esse respeito, portanto, o acompanhamento por parte do Ministério Público, integrante do acordo [bem assim dos demais interessados envolvidos, acrescento] – e eventual intervenção do Poder Judiciário, caso caracterizados, de forma objetivamente mensurável e demonstrada processualmente, descumprimentos.* ”

Veja-se, também, que, consoante os precedentes acima citados, a discussão pura e simples de acordo homologado em recurso extraordinário não encontra abrigo processual na presente ação de controle de constitucionalidade, que é instrumento processual **desprovido de eficácia revisora ou rescisória**. Assim, não há espaço para aqui atacar uma ou outra previsão negocial, ou referir insuficiente, de modo genérico, o acordo.

10. Acrescento que a cláusula 14.2 do ato negocial em tela – nem sequer invocada pelo requerente –, a qual dispõe que “ *Caberá ao Supremo Tribunal Federal decidir acerca de conflitos interpretativos e controvérsias relativas ao presente acordo* ”, não altera a conclusão pela incognoscibilidade da ação.

Primeiro, porque diz com a dimensão da competência, o que não significa que qualquer meio processual seja apto a provocar o exercício da jurisdição constitucional por parte desta Suprema Corte na matéria.

Segundo, como acima consignado, não se está diante de caso em que devidamente posta controvérsia sobre o acordo e seu cumprimento: limita-se o requerente a citar matérias jornalísticas que, *ipso facto*, demonstrariam a necessidade de intervenção deste Supremo Tribunal Federal, passando ao largo da institucionalidade e da realidade da solução consensual construída pelos diferentes atores envolvidos.

No ponto, a propósito, colaciono diálogo havido em reunião do Comitê Executivo, conforme ata apresentada pela DPU (doc. 14, p. 38, ata da reunião de 18.8.2021), que evidencia a lógica estrutural, e não pontual ou individual, de funcionamento do acordo e seu Comitê Executivo:

André Ribeiro Porciúncula [DPU] – Reportou o recebimento de muitas reclamações sobre o descumprimento dos prazos, motivo pelo qual instaurou procedimento próprio para concentrar os diversos casos que chegam à Defensoria Pública da União – DPU. Acrescentou que a intenção é a de trazer esses casos para o comitê para que sejam verificados. Asseverou que, na última reunião, foi tratada a questão da transparência e reconheceu que o comitê não tem condições de examinar caso por caso, mas é preciso uma análise macro da questão. Lembrou também o que foi dito sobre o programa da Dataprev que ficaria pronto até o fim de agosto e questionou se ele seria capaz de dar essa transparência.

Márcia [INSS] – Esclareceu que o número dessas demandas que chegam ao INSS é gigantesco, o que tornaria impossível trazer essa discussão para dentro do comitê. Ressaltou que a intenção do INSS é a de cumprir integralmente os prazos do acordo. Sugeriu, então, que as demandas advindas do Ministério Público e da Defensoria, bem como dos demais órgãos que compõem o comitê, sejam discutidas no âmbito do comitê, enquanto as demandas da população em geral seguirão o fluxo ordinário pela ouvidoria. No que se refere à transparência, informou que seria realizada uma apresentação acerca do benefício de salário-maternidade, a qual contribuiria para uma melhor percepção sobre o cumprimento dos prazos e sobre as ferramentas que precisam ser construídas para dar a transparência.

André [DPU] – Esclareceu que as demandas a que se referiu não são casos concretos individuais, mas sim oriundas das Defensorias Regionais de Direitos Humanos, algo mais estrutural.

Leonardo Natal [Conselho Nacional de Previdência Social] – Concordou quanto à impossibilidade de se discutir caso a caso e sugeriu que a superintendência apresentasse relatórios ao comitê.

Cristiana Koliski Taguchi [MPF] – Concordou que parte do papel dos órgãos, representados no comitê, é o de trazer não os casos concretos, mas de forma sistematizada, estabelecendo parâmetros para que o comitê, de posse desses dados mensalmente, consiga visualizar os locais onde se concentram os problemas e as consequências, bem como fazer as cobranças.

Márcia [INSS] – Esclareceu que as questões que chegaram, até agora, são todas de casos pontuais. Acrescentou que o portal vai trazer todas as informações e que o sistema da Dataprev vai ser entregue até o final de agosto, quando todas as hipóteses de suspensão de prazo serão automatizadas. Com essas informações disponíveis será criado o portal, o que vai permitir o compartilhamento dessas informações.

André [DPU] – Informou sobre um problema estrutural em Campina Grande/PB, reportado pelo Defensor Público da União regional, em que haveria processos administrativos parados sem análise por mais de 70 dias, nos casos mais recentes, e até 8 meses, nos

casos mais antigos, em descumprimento do acordo. Tomou o caso de Campina Grande/PB como um caso de problema estrutural que caberia ser tratado pelo comitê.

(...)

Não bastassem esses aspectos, tem-se que, como dito, e para emprestar a expressão do direito estadunidense, não há admitir ação que pretenda atacar colateralmente (“*collateral attack*”) decisão proferida em recurso extraordinário – no caso, homologatória de acordo –, com pretensão escopo rescisório, mesmo que em relação a um de seus aspectos.

11. Portanto, dentro do quadro delineado no processo, em síntese, tanto a discussão do acordo como a pretensão de seu cumprimento, nos termos apresentados, não encontram guarida na via processual da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

A situação narrada está abrangida por acordo homologado em sede de recurso extraordinário, acordo esse que tem engenharia e via de implementação judicial, se for o caso, próprias. Não há espaço para pretender o cumprimento do acordo de modo alheio à realidade e a institucionalidade do próprio acordo, como procede o requerente.

Para sintetizar, nas palavras sempre precisas do Ministro Celso de Mello:

Em suma : os atos objeto de impugnação **nesta** causa **não se mostram aptos** a sofrer questionamento **mediante** utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, exatamente por revelarem-se **suscetíveis** de neutralização por outros meios processuais impregnados de pronta e ampla eficácia, **o que impede** – tendo em vista a exigência imposta pelo postulado da subsidiariedade (Lei nº 9.882/99, art. 4º, § 1º) – **a instauração** deste processo objetivo de controle normativo concentrado. (ADPF 249-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 13.8.2014, DJe 01.9.2014)

Reafirmo que não se trata de verificar, na presente assentada, se o acordo vem ou não sendo efetivado, ou em que termos. Limita-se a averiguação ao juízo preliminar quanto à **admissibilidade** do instrumento utilizado para instalar a controvérsia constitucional.

Conclusão

12. Ante o exposto, **não conheço** da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, extinguindo o processo sem resolução do mérito.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 22/04/2022 00:00