



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA _____ VARA CÍVEL DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

Referência: Inquérito Civil nº 1.16.000.002945/2015-35

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República signatária, vem, respeitosamente, com espeque nos artigos 127, “caput”, e 129, da Constituição Federal; no art. 6º, inciso VII, alíneas “a” e “d”, da Lei Complementar 75/93; e na Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face da **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS PERITOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – ANMP**, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ tombado sob o nº 05.518.103.0001-61, com sede na SHS, Qd 06, Bloco A, sala 408, Edifício Brasil 21, CEP: 70.322-915, Brasília/ DF, a ser citada na pessoa de seus representantes legais, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – DOS FATOS

Entre os meses finais do ano de 2015 e o início do ano de 2016, o **Ministério Público Federal foi destinatário, em todo o país¹, de diversas representações que reportavam a imensa dificuldade dos segurados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de agendar perícias a fim de obterem benefícios de caráter urgente** (tais como auxílio-doença e aposentadoria por invalidez), **em virtude do movimento grevista dos médicos peritos daquela autarquia,**

¹ Pesquisa no sistema Único do MPF levantou pelo menos 10 procedimentos instaurados, em diversas unidades da federação, além do DF, para apurar a demora na realização de perícias médicas previdenciárias, apenas entre julho de 2015 e maio de 2016.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

deflagrado em setembro de 2015 e encerrado apenas em fevereiro de 2016.

Apenas a título de exemplo (uma vez que o número de segurados prejudicados é extremamente alto, como se verá a seguir), chegaram ao conhecimento deste órgão no Distrito Federal:

- Representação de [REDACTED] (Procedimento Preparatório nº 1.16.000.002945/2015-35), que noticia que o seu marido, [REDACTED] **havia sofrido AVC no dia 08/05/2015 e, até 30/09/2015, ainda não tinha logrado obter o benefício de auxílio-doença por conta de greve dos peritos do INSS**, que provocou atrasos nos agendamentos, e que, por esse motivo, estava o segurado sem receber qualquer provento para manutenção de sua vida e saúde. O INSS informou que **a perícia foi realizada apenas em 09.10.2015** e o benefício foi concedido, com pagamento retroativo a 07.06.2015. Apesar da retroatividade do benefício e da correção monetária sobre ele incidente, o segurado em questão permaneceu sem qualquer renda por cerca de três meses, **justamente quando mais necessitava pois se encontrava gravemente enfermo.**
- Representação do segurado [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (Notícia de Fato nº 1.16.000.003578/2015-97), acerca de **demora excessiva no agendamento de sua perícia para fins de auxílio-doença, estando o segurado desde setembro de 2015 afastado do trabalho e, até dezembro de 2015, não conseguira realizar a perícia.** O INSS esclareceu que **a referida perícia fora finalmente realizada em 24.12.2015**, com benefício deferido a partir de outubro de 2015 até 25.03.2016. Apesar da retroatividade do benefício e da correção monetária sobre ele incidente, o segurado em questão permaneceu sem qualquer renda por cerca de três meses, **justamente quando mais necessitava pois se encontrava enfermo.**
- Representação do segurado [REDACTED] (Procedimento Preparatório nº 1.16.000.003712/2015-50), sobre dificuldades no agendamento de perícia para auxílio-doença, pois, **portador de prótese total de quadril, em dezembro de 2015, não lograva êxito na marcação, através do telefone 135.**



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

- Representação do segurado [REDAZIDA] (**Procedimento Preparatório nº 1.16.000.003710/2015-61**), que alegou estar, desde 07 de julho de 2015, tentando agendar perícia inicial de auxílio-doença, tendo recebido resposta do INSS apenas em dezembro de 2015, com a marcação do aludido exame para o mês de abril de 2016.
- Representação do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP (**Procedimento Administrativo nº 1.00.000.002098/2016-50**), que solicitou providências ao MPF para assegurar o cumprimento dos direitos dos segurados brasileiros diante da greve dos peritos médicos que, em fevereiro de 2016, já alcançava 05 meses de duração.

A extensa greve dos médicos peritos causou graves prejuízos aos segurados da Previdência Social e ao sistema previdenciário nacional como um todo, já que atingiu, individualmente, **milhares de indivíduos** necessitados de perícias consideradas como de caráter urgente e, por extensão, desorganizou a estrutura de atendimento do INSS, que acumulou um passivo significativo de exames, que, para que seja exaurido, demandará concentração de esforços humanos e materiais que poderiam estar sendo canalizados para outras demandas dos segurados.

Assim, **a coletividade de usuários da Previdência perde duas vezes com as extensas greves de peritos, que têm se repetido nos últimos anos no país**: primeiro, quando têm indevidamente postergadas as perícias já agendadas ou de caráter urgente; segundo, quando deixam de contar com os serviços periciais da Previdência Social em tempo hábil, por conta da reorganização de agendamentos gerada para fazer face ao passivo de perícias deixado pela greve.

Anunciado o fim da última greve dos médicos peritos, já em janeiro de 2016, foi o INSS instado, por esta Procuradoria da República, a informar 1) o cronograma de reagendamento das perícias não realizadas no período de 140 dias de duração do movimento paredista, 2) **quantas perícias deixaram de ser realizadas**, 3) se houve o ajuizamento de ação para declaração de ilegalidade da greve e/ou corte de ponto, 4) quais medidas foram adotadas pela autarquia previdenciária para impedir a cessação de benefícios por ausência de perícia médica, naquele período.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

Em resposta, o INSS esclareceu que os segurados que não tiveram sua perícia realizada em face da greve deveriam ligar para o número 135 e solicitar remarcação. Acrescentou que, **para evitar qualquer prejuízo financeiro aos segurados**, o INSS consideraria a data originalmente agendada para a perícia como a data de entrada do requerimento (fl. 62 dos autos do IC em epígrafe)

Quanto ao número de perícias não realizadas no período do movimento paredista, o INSS informou a esta Procuradoria da República estimar que **1.327.143 (hum milhão, trezentas e vinte e sete mil, cento e quarenta e três) perícias não tenham sido realizadas por conta da greve**. A informação veio acompanhada dos quadros sinóticos de fls. 140/141, agrupados por estado e por modalidade de perícia, que compara o movimento de perícias observado entre set/dez-2014 com o movimento de procedimentos observado no período set/dez-2015, **resultando numa diferença, a menor, do já citado montante de 1.327.143 (hum milhão, trezentas e vinte e sete mil, cento e quarenta e três)**.

Cabe lembrar que, para evitar prejuízo ainda maior com a greve, o INSS ajuizou, perante o STJ, ação cominatória (PET 11076, fls. 222/237) em face da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS PERITOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, ora requerida, pleiteando fosse fixado o quantum mínimo de 80% dos peritos em serviço, de modo a manter as atividades essenciais da perícia. Todavia, a ação não teve êxito, tendo sido extinta sem resolução do mérito, em razão da ilegitimidade da ANMP para representar a totalidade da categoria.

Isto porque, deflagrada a greve, **apenas 30% do serviço foi mantido em funcionamento**, uma vez que, na visão da ANMP, “*apenas 21% do trabalho efetuado pelos peritos (perícias iniciais) seria, de fato, urgente e essencial*”. Todavia, segundo informou o INSS (fl. 230), o montante de apenas 30% de peritos em atividade é incapaz de fazer face às atividades essenciais da previdência (realização das perícias iniciais), fato informado à ANMP, através do ofício 601/PRES/INSS, de 09/09/2015. Além disso, no decorrer da greve, **sequer os 30% mencionados estavam sendo cumpridos, pela ANMP, nas cerca de 232 Agências da Previdência Social, em flagrante abuso do direito de greve.**



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

A seu turno, a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS PERITOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – ANMP também acionou o poder Judiciário para obter o reconhecimento da legitimidade ao movimento grevista e impedir o desconto dos dias parados na folha de pagamento dos médicos peritos (Medida Cautelar nº 25-103-DF/STJ; Mandado de Segurança nº 1009031-22.2015.4.01.3400/JFDF, Ação de Dissídio Coletivo de Greve (PET 11129/STJ). Tais demandas não tiveram êxito pois, assim como aquela aforada pelo INSS, foram extintas sem resolução do mérito, em razão da ilegitimidade passiva da ANMP para representar toda a categoria².

Sucedeu que, não obstante o reconhecimento judicial da ilegitimidade processual da requerida para representar toda a categoria de peritos, **finda a greve, o Governo Federal firmou, com a entidade (fls. 32 e ss do Procedimento Administrativo 1.00.000.002098/2016-50, apensado ao IC em epígrafe), em 17 de fevereiro de 2016, o Termo de Acordo nº 01/2016 e o Termo de Acordo de Reposição nº 01/2016, pelos quais se definiram as diretrizes para a reposição das atividades paralisadas e horas não trabalhadas nas unidades da autarquia³.**

É que, como não há sindicato representativo da categoria, na prática, é a **Associação Nacional dos Peritos Médicos da Previdência, ora acionada, quem efetivamente encabeçou o movimento paredista e o conduziu⁴ (o atual e os anteriores), quem negociou com a administração pública federal os termos do término da greve e quem goza, perante os associados, de efetiva autoridade para tratar dos interesses da categoria, em nome dela se posicionando e por ela se responsabilizando.** (vide, por exemplo, manifestações da ANMP nos autos do Procedimento Preparatório nº 1.16.000.003712/2015-50, apensado ao IC em epígrafe, fls. 19/21, quando questionada sobre o movimento paredista de 2015/2016)

2 Na decisão da Medida Cautelar Nº 25-103-DF, o STJ entendeu que, por ser associação e, portanto, entidade de filiação voluntária, e por não ter, em seu quadro de associados, todos os médicos peritos da Previdência Social, a ANMP não poderia ajuizar demanda em benefício de toda a categoria, o que caberia a ente sindical (que representa toda a categoria, por força de lei).

3 Nos autos do IC, informou-se que houve aposição do código de greve no registro de ponto dos peritos médicos até 25.11.2015 e, a partir de 26.11.2016, houve a aposição do código de falta injustificada, em decorrência da revogação da medida liminar anteriormente concedida à ANMP, pelo STJ.

4 Vide reportagens jornalísticas constantes dos autos.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

Prova indiscutível dessa representatividade é o fato de que foi a ANMP – e não qualquer sindicato de médicos ou de servidores da Previdência Social - **quem assinou o Termo de Acordo de Reposição nº 01/2016, através de seus Presidente, Vice-Presidente e Diretor, os senhores Francisco Eduardo Cardoso Alves, Samuel Abranques de Oliveira e Luiz Carlos de Teive e Argolo, respectivamente - instrumento este que pôs fim ao movimento paredista, em virtude de haver o governo federal acatado as exigências formuladas pela ANMP em nome de seus associados.**

Se assim é, resta inevitável concluir que a ANMP há de figurar no polo passivo da presente Ação Civil Pública porque, ano a ano, vem sendo responsável pela deflagração e manutenção de sucessivas greves da categoria de médicos peritos do INSS, greves estas que, por sua extensão, insistência e abusividade, têm causado, à coletividade de segurados como um todo, danos materiais e morais, além de prejuízos diversos aos serviços da Previdência Social, já pressionados por intensa demanda e baixa capacidade de resolução.

Sem embargo do direito de greve atribuído a todo servidor público, faz-se claro que, **observada a série de movimentos paredistas deflagrados pela ANMP nos últimos anos e, particularmente no último ano, sua resistência em terminar a greve, bem como de manter, em atividade, o mínimo razoável de peritos em serviço essencial, há nítido abuso praticado pela categoria, representada pela entidade.**

Ora, no caso da última greve de peritos, **que perdurou por 05 meses**, a postergação indevida de **mais de 1 milhão e 300 mil perícias previdenciárias, no período de setembro a dezembro de 2015**, levou um sem número de famílias brasileiras a situação de calamidade financeira e desespero moral, por meses a fio, justamente quando mais precisariam contar com o seguro social que se expressa nos benefícios do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez.

Apesar da adoção, pelo INSS, de mecanismos de minimização dos prejuízos patrimoniais causados aos segurados, tais como a concessão retroativa do benefício e a correção monetária de seu valor⁵, **o dano de ordem moral também imprimido a cada segurado individualmente atingido,**

5 Em razão de ACP manejada pelo MPF/RJ, foi determinada ao INSS a prorrogação automática dos benefícios de



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

pela conduta da ANMP, não se apaga e não se repara a contento, mas merece ser indenizado, até mesmo para que não se repita.

Igualmente, embora os dias não trabalhados pelos peritos estejam sendo objeto de compensação, conforme acordo entabulado com a requerida ANMP, **não se pode negar que persiste a mácula deixada no serviço pela greve** - atrasos, demanda reprimida, esforços materiais e humanos redirecionados para cobrir o passivo em vez de serem empregados noutros serviços – e disso decorre a necessidade de obter provimento jurisdicional que, pedagogicamente, impeça a reiteração do comportamento grevista abusivo, ano após ano.

Portanto, a presente ação milita: a) em favor da coletividade de usuários da Previdência Social, os quais precisam ter a segurança de contar com serviço (essencial) adequado e eficiente, não podendo tornar a sofrer, ano após ano, prejuízos de ordem patrimonial e moral com as sucessivas greves da categoria de médicos peritos; e b) em prol da administração pública que, por sua vez, necessita ter segurança e previsibilidade para planejar suas atividades em serviço essencial como o é a perícia da previdência social, não podendo arcar, ano após ano, com os prejuízos diversos decorrentes do abusivo movimento grevista dos médicos peritos, como os observados na última paralisação.

II – DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

O artigo 109 da Constituição Federal, ao tratar da competência da Justiça Federal, proclama em seu inciso I que: *“Aos juízes federais compete processar e julgar: I – As causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.”*

A Justiça Federal é, assim, a justiça competente quando o Ministério Público Federal ocupa o polo ativo da relação processual, isso porque o Ministério Público Federal integra a administração pública federal direta e, como tal, deve ter o mesmo foro da União. Nesse sentido, o

auxílio-doença em curso.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

então Ministro do Superior Tribunal de Justiça, atualmente Ministro do STF, Teori Albino Zavascki, em sua obra doutrinária, ensina⁶:

“Com efeito, para fixar a competência da Justiça Federal, basta que a ação civil pública seja proposta pelo Ministério Público Federal. É que, assim ocorrendo, bem ou mal, figurará como autor um órgão da União, o que é suficiente para atrair a incidência do art. 109, I, da Constituição. (...) Reafirma-se, assim, que a simples circunstância de se tratar de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal é suficiente para fixar a competência da Justiça Federal.”

Também:

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MPF. Se a ação proposta pelo MPF está incluída dentro de suas atribuições, prevista na CF/88 e na LC nº75/93, como é o caso dos autos, basta esse fato para legitimar o *Parquet* Federal para a causa e, conseqüentemente, a Justiça Federal é a competente para o processo e julgamento do feito. Precedentes da jurisprudência. Apelação conhecida e provida. (TRF da 4ª Região, AC nº 200104010650548/SC, Relator o Desembargador Federal Carlos Eduardo T F Lenz, julgado em 26/03/2002, DJU 25/04/2002, página 471).

Conquanto o ajuizamento da ação pelo MPF já provoque a competência da Justiça Federal, ainda se faz necessário, para o julgamento da causa, que a matéria em questão evidencie interesse federal. Assim, não bastasse a Constituição Federal, em seu artigo 201, tratar da previdência social, determinando fosse sua organização realizada sob regime geral, a ANMP é uma entidade associativa de âmbito nacional que congrega servidores da Carreira de Perícia Médica da Previdência Social, todos com vínculo estatutário com o INSS, autarquia federal.

As questões previdenciárias, portanto, revelam nítido interesse federal.

Na hipótese dos autos, tal interesse se revela em duas vertentes: a) no fato de as

⁶ ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, pág. 140.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

pretensões ora postas militarem em favor da coletividade de usuários da Previdência Social, aos quais é justo conceder a reparação (tanto quanto possível) dos prejuízos de ordem moral individualmente experimentados em virtude da última paralisação (interesse individual homogêneo, de ampla repercussão e relevância social); e b) no fato de a demanda também buscar provimento jurisdicional que, pedagogicamente, impeça a reiteração do comportamento grevista abusivo, ano após ano, reconhecendo-se o dano moral coletivo imposto, pela conduta da ANMP, ao próprio serviço da Previdência Social (interesse difuso).

Nesse contexto, é incontestado o interesse federal que perpassa a presente demanda e, portanto, a competência da Justiça Federal para processar e julgar a causa.

Outrossim, é certo que a presente ACP merece ser apreciada pela Justiça Federal **de primeiro grau**, pois as pretensões ora veiculadas e os provimentos judiciais requeridos (**em essência, indenização por dano moral coletivo, em sentido amplo**) **não atinam diretamente a movimento grevista específico ou em curso, nem às suas circunstâncias (dissídio, negociação coletiva, corte de ponto, desconto na remuneração, compensação dos dias não trabalhados etc) – que devem ser analisados pelo Superior Tribunal de Justiça, consoante precedentes da Corte - mas sim à conduta abusiva da ANMP, nos últimos anos, causadora de significativos prejuízos à coletividade de usuários da Previdência Social.**

III – DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Com o advento da Constituição Federal de 1988, ampliaram-se as atribuições do Ministério Público, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim dispõem os arts. 127 e 129 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 129 - São funções institucionais do Ministério Público:(...)



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

II - Zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

III - Promover o inquérito civil e ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. (...)

Nesse sentido, o E. Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, ensina:

“Com a reconstrução da ordem constitucional, emergiu o MP sob o signo da legitimidade democrática. Ampliaram-se-lhe as atribuições; dilatou-se-lhe a competência; reformularam-se-lhe os meios necessários à consecução de sua destinação constitucional; atendeu-se, finalmente, a antiga reivindicação da própria sociedade civil. Posto que o MP não constitui órgão ancilar do governo, instituiu o legislador constituinte um sistema de garantias destinado a proteger o membro da instituição e a própria instituição, cuja atuação autônoma configura a confiança de respeito aos direitos, individuais e coletivos, e a certeza de submissão dos Poderes à lei. RTJ 147/161.”

Já a Lei Complementar nº 75/93, Lei Orgânica do Ministério Público da União, por sua vez, estabelece que:

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

(...)

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

- a) a proteção dos direitos constitucionais;*
- b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*
- c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;*
- d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;*

Evidencia-se, assim, que o Ministério Público possui, dentre as suas funções



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

institucionais, a de defender os direitos constitucionais e os interesses coletivos *lato sensu*, de que são exemplos marcantes o direito à saúde e o direito à previdência social, razão pela qual tem o órgão legitimidade para veicular a matéria na presente Ação Civil Pública.

No caso, a legitimidade do MPF se revela em duas vertentes: a) no fato de as pretensões ora postas militarem em favor da coletividade de usuários da Previdência Social, aos quais é justo conceder a reparação (tanto quanto possível) dos prejuízos de ordem moral individualmente experimentados em virtude da última paralisação (interesse individual homogêneo, de ampla repercussão e relevância social); e b) no fato de a demanda também buscar provimento jurisdicional que, pedagogicamente, impeça a reiteração do comportamento grevista abusivo, ano após ano, reconhecendo-se o dano moral coletivo imposto, pela conduta da ANMP, ao próprio serviço da Previdência Social (interesse difuso).

Está, portanto, plenamente estabelecida a legitimidade (abstrata, decorrente de lei) e concreta, do *Parquet* Federal, para ajuizar a presente demanda em prol da coletividade de segurados - atual e futura – do Instituto Nacional do Seguro Social.

IV – DA LEGITIMIDADE PASSIVA DA ACIONADA

A legitimidade para a causa ou “*legitimatío ad causam*” é a melhor identificação entre o sujeito da lide (relação material) e o sujeito do processo (relação processual ou formal). Embora deva ser analisada previamente, pelo julgador, antes de se passar à apreciação propriamente dita do mérito, é certo que a legitimidade para responder à causa, pelo ente acionado, frequentemente se confunde com a própria discussão principal, pois **remete inevitavelmente à possibilidade de eficiência da demanda.**

Nesse sentido, a relação jurídica processual precisa ser composta pelas mesmas partes que compõem a relação jurídica de direito material que originou a lide, sob pena de, no caso da legitimidade passiva, processar-se “o inocente” ou não demandar-se o “culpado”.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

Na hipótese dos autos, é necessário aprofundar a discussão da legitimidade da ANMP para integrar a lide no polo passivo, uma vez que, consoante já referido, por mais de uma vez, tal entidade foi julgada “ilegítima” para representar a categoria de médicos peritos da Previdência Social nas questões (judicializadas) relativas à greve.

Com efeito, na Medida Cautelar nº 25.103-DF (STJ), restou decidido “*que a ANMP não possui legitimidade ativa ad causam para propor a presente Medida Cautelar preparatória, uma vez que carece também de legitimidade para a propositura da ação principal, pois nela, como na presente Cautelar, serão discutidas questões relacionadas aos interesses de toda a categoria de Médicos Peritos da Previdência Social, e não apenas de seus associados. Com efeito, na medida em que a greve em tela diz respeito a toda categoria dos Médicos Peritos da Previdência Social, em âmbito nacional, não se mostra possível que a ANMP venha, em Juízo, representar tão somente a parcela dessa categoria a ela associada. (...) Ante o exposto, com fundamento no art. 267, VI, do CPC, julgo extinto o processo, sem resolução do mérito, ficando cassada a liminar deferida a fls. 305/323e.(...)*”.

Certo que, aí, ANMP fora julgada ilegítima para representar toda a categoria de peritos, **pois nem todos os peritos médicos da Previdência Social lhe são associados**. Assim, havendo necessidade de discussão do próprio movimento paredista (legalidade) ou de seus consectários (dissídio, negociação coletiva, corte de ponto, desconto na remuneração, compensação dos dias não trabalhados etc), a legitimidade para judicialização haveria de recair sobre sindicato, que, por força de lei, representa toda a categoria, independentemente de filiação (art. 8º, III, CF 1988).

Porém, o **defeito de legitimidade** apontado contra a ANMP nas demandas judiciais por ela propostas, em nome da categoria, nos últimos movimentos paredistas, **não contamina os pleitos da presente Ação Civil Pública**.

É que, em que pese não ser a associação um sindicato, na prática, é ela quem representa, **de fato**, a categoria de médicos peritos da Previdência, **que em nome dela se posiciona e, portanto, por ela se responsabiliza**, haja vista ter firmado com o governo federal os acordos que



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

puseram fim à última greve e estipularam a forma de compensação das horas não trabalhadas.

Além disso, interessa para esta demanda estabelecer que foi a ANMP, ora requerida, a responsável pela convocação da greve, pela condução da negociação com a administração, pela definição do percentual de servidores que deveriam permanecer em atividade (apenas 30%), pela decisão de manter o movimento por cinco meses, apesar de não avançar a negociação com o poder público etc.

Noutros termos, foi a ANMP, ora requerida, responsável pelas **condutas materiais** que, em evidente **abuso do direito de greve**, causaram irreparáveis prejuízos à coletividade de beneficiários da previdência social. Diante, pois, da evidente **pertinência subjetiva da ação em face da ANMP**, não se pode negar sua legitimidade passiva para resistir, no campo da **responsabilidade civil**, às obrigações que aqui se pleiteiam.

V – DO DIREITO

VI - DO DIREITO DE GREVE DO SERVIDOR PÚBLICO E SEU ABUSO

Tema já bastante discutido na doutrina e jurisprudência nacionais, o direito de greve do servidor público sofre de antiga omissão legislativa inconstitucional, sendo necessário, para a resolução dos litígios, a adoção de alternativas normativas e institucionais, para a superação das lacunas. Assim, em resumo, vem cabendo ao Poder Judiciário, na atualidade, resolver acerca dos contornos dos movimentos paredistas, precisando enfrentar com a sabedoria e firmeza necessárias os eventuais abusos cometidos na deflagração das greves de servidores públicos, sobretudo quando atingem serviços considerados essenciais.

Com efeito, não havendo regulamentação específica do direito de greve para os servidores submetidos ao Regime Jurídico Único, o Judiciário se reporta, *mutatis mutandis*, às premissas fixadas na Lei 7.783/1989, utilizando-a como baliza para a apreciação da greve do setor público.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

Contudo, a aplicação da Lei nº 7.783/1989, que disciplina a lei de greve dos trabalhadores em geral, enseja situações de inegável conflito de interesses entre os grevistas (servidores) e os beneficiários dos serviços públicos paralisados, eis que as imposições legais – em caráter mínimo - ao servidor grevista, afrontam por vezes o direito da comunidade à prestação contínua e adequada de serviço público considerado essencial. Defrontam-se assim o direito de greve com os princípios da **supremacia do interesse público, da continuidade do serviço público, da razoabilidade e da eficiência da administração pública.**

Diante desse embate de interesses, há indiscutível necessidade de ponderação, cujo resultado deve apontar para a imposição de **regime de greve mais severo sempre que o movimento paredista ocorrer na prestação de serviço essencial, como o é o caso dos autos.**

Assim, se aquela lei exige que, mesmo em estado de greve, **os trabalhadores devem respeitar o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade**, jamais se poderia imaginar que tais diretrizes não fossem aplicáveis aos servidores públicos, que ainda se submetem aos princípios administrativos da razoabilidade, da eficiência, da proporcionalidade e especialmente, da continuidade do serviço público. Eis o artigo 9º da *lei* em referência:

*Art. 9º Durante a greve, o sindicato ou a comissão de negociação, mediante acordo com a entidade patronal ou diretamente com o empregador, **manterá em atividade equipes de empregados com o propósito de assegurar os serviços cuja paralisação resultem em prejuízo irreparável, pela deterioração irreversível de bens, máquinas e equipamentos, bem como a manutenção daqueles essenciais à retomada das atividades da empresa quando da cessação do movimento.***

(grifei)

E ainda:

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

*Parágrafo único. **São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.** (grifei)*

Nesse contexto, é de se concluir que, quando o movimento paredista não cumpre os ditames legais quanto à obrigação de assistir às necessidades inadiáveis da comunidade, **especialmente em se tratando de direito à saúde e de percepção de renda de natureza alimentar**, está-se diante de ***abuso do direito de greve*** (*abuso* este previsto na própria CF/88, art. 9º, §2º).

Sobre o tema, leciona Orlando Teixeira da Costa, em artigo publicado no site do TST⁷:

*“(...) 2. Chama-se **abuso de direito**, o uso imoderado, indevido irregular ou anormal de um direito, capaz de ocasionar prejuízos ao direito de outrem. A legislação civil e penal brasileira aborda o tema, a nosso ver, de forma arcaica, ao negar a existência de **atos ilícitos** ou de **crime**, quando a pessoa age “no exercício regular de um direito” (art. 160, inciso I, do Código Civil e 23, inciso III, do Código Penal, numeração da Lei n. 7.209, de 11 de julho de 1984), realçando a exclusão de ilicitude, para dela retirar, a contrario sensu, a noção de abuso.*

*Mais satisfatório nos parece o Código Civil de Portugal, ao enfrentar a matéria de maneira direta, considerando “**ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou econômico desse direito**” (art. 334).*

*Procurando pautar-se pelo mesmo estilo, a Lei n. 7.783, que regula o exercício do direito de greve, preceitua em seu artigo 6.º, § 1.º, que “**em nenhuma hipótese, os meios adotados por empregados e empregadores poderão violar ou constranger os direitos e garantias fundamentais de***

⁷ In: www.tst.jus.br/documents/1295387/1334969/2.+Do+Abuso+de+Direito+na+Greve. Acesso em 10/05/2016 às 16:13.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

outrem”, expressando, objetivamente, a noção de abuso no exercício do direito de greve e contra esse exercício da parte dos antagonistas, pois, como se costuma dizer, o direito de uma pessoa acaba onde começa o da outra.

Assim, a greve é um direito que pode ser usado pelos trabalhadores, como meio de pressão, como instrumento coercitivo e até com animus nocendi, mas não pode ser praticado, como diz Hélène Synay, “sem limites, sob pena de se instaurar a razão da força, com todos os seus demandas”. Em contraposição, os empregadores podem obstaculizá-la, mas, também, sem se excederem.

3. O abuso do direito na greve, e não, especificamente, o abuso de direito de greve, foi tratado pela Lei n. 7.783, de modo direto e indireto. (...) Indiretamente, quando proibiu a inobservância das normas nela previstas, bem como a violação ou o constrangimento dos direitos e garantias fundamentais, sem enumerá-los explicitamente.

A lei considerou, ainda, a matéria, do ponto de vista da abrangência, ao mencionar empregados e empregadores, como agentes da violação ou constrangimento dos direitos e garantias fundamentais de outrem (art. 6.º, § 1.º); as entidades sindicais e, na falta delas, as assembleias gerais dos trabalhadores interessados e as comissões de negociação por aquelas eleitas (artigos 3º, 4.º e 5.º), ao impor-lhes a observância de prazos, procedimentos e providências para o regular exercício do direito. Nessa contraposição de interesses, o conflito terá que se desenvolver leal, adequada e respeitosamente. (...)

5. Desencadeada a parede, aí, sim, as ações assumem maior importância que as omissões, pois o abuso normalmente se caracterizará pela violação ou constrangimento aos direitos e garantias fundamentais de outrem. Ainda aqui, as ações poderão ser de trabalhadores ou empregadores, pois ambos são detentores, como pessoas, de direitos e garantias, como à liberdade, à vida, à integridade física e moral, à propriedade, à intimidade,



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

à vida privada, à honra, à livre locomoção, ao tratamento humano e não degradante. (...)

6. O abuso de direito na greve consiste, pois, no exercício imoderado, indevido, irregular ou anormal de qualquer direito, que importe no ultrapassamento dos limites impostos pela boa fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou econômico do mesmo ou na geração de danos injustos ou despropositados.

Pode vir a ser praticado pelo trabalhador, pelo empregador, pelas entidades ou coalizões que os representam, na ocorrência de quaisquer das ações ou omissões que foram lembradas, apenas exemplificativamente, ao correr desta exposição. (...)

(grifei)

Ora, diante do arcabouço legal existente, parece bastante evidente que a articulação de sucessivas greves pela Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social e a forma como a requerida conduziu o movimento grevista 2015/2016, **especialmente pela extensão temporal do movimento (5 meses) e pela omissão de percentual adequado de servidores para permitir o funcionamento minimamente adequado do serviço pericial (essencial), atentou, contra o direito à saúde, o direito à percepção de benefício previdenciário de caráter alimentar e, sobretudo, contra o postulado da dignidade da pessoa humana dos segurados do INSS, pois, ao culminar com a não realização de mais de um milhão e trezentas mil perícias, no período, gerou àqueles danos injustos e desproporcionais.**

De fato, a alongada extensão do movimento paredista já demonstra, por si só, que o meio utilizado pela ANMP para ver atendida a pauta de reivindicações da categoria deve ser revisto, por inadequado e, em grande medida, ineficiente.

É que, se a greve dura um, dois, três, quatro meses a fio sem qualquer abertura de negociação com a administração pública, deve-se admitir o seu completo insucesso como instrumento de pressão.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

No caso da greve de peritos de 2015/2016, a Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social afirmou, nos autos do Inquérito Civil em referência, que o movimento paredista se estendeu porque a administração pública federal não acenou com o acatamento mínimo da pauta de reivindicações da categoria e, em **quatro meses de greve**, apenas aceitou se reunir com a ANMP por três ocasiões. Já acerca da essencialidade do serviço, aduziu que **a categoria manteve apenas 30% do serviço em funcionamento**, pois acredita que, na prática, apenas 21% do trabalho efetuado pelos peritos (perícias iniciais) seria realmente urgente, essencial. Assim, negou que os prejuízos causados aos segurados seriam derivados do movimento paredista e anexou, ainda, aos autos, estudos técnicos que demonstrariam o “desmonte” da carreira de peritos, por parte da administração pública, a necessidade de sua reestruturação, bem como o déficit previdenciário causado pela má-gestão da Previdência Social.

No entanto, os argumentos da ANMP não prosperam, pois o que se observou do último movimento paredista, que durou cinco meses, é que **os prejuízos causados aos segurados pela intransigência da categoria grevista só não foram maiores porque o INSS fora acionado judicialmente pelo Ministério Público Federal no Rio de Janeiro e, nos autos da ACP nº 0138928-34.2015.4.02.5101 (JF/RJ), viu-se obrigado a conceder e prorrogar benefícios automaticamente, em decorrência da ausência de peritos em número suficiente para realizar as perícias previdenciárias de caráter urgente**. Dito isto, é óbvio que o percentual de 30% de servidores, posto em atividade por decisão da ANMP, na última greve, não supriu minimamente as necessidades da Previdência Social.

Outrossim, ao revés do que advoga a ANMP em nome da categoria de peritos, muito mais plausíveis são os estudos efetuados pelo próprio INSS, cuja conclusão aponta no sentido de que **o contingente necessário para a manutenção dos serviços essenciais é de, no mínimo 65% e, idealmente, de 80% de médicos peritos em atividade**, durante eventual greve.

Nesse sentido, explanou o INSS:

“Do Contingente Necessário à Manutenção dos Serviços Essenciais. O



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

INSS realizou estudo sobre a característica das demandas de perícias nos últimos 5 anos, sendo identificado que o pedido de perícia inicial corresponde a 54% desta demanda (...). Portanto, conclui-se que a força de trabalho necessária à operacionalização dos serviços essenciais para a garantia mínima dos direitos dos segurados, deva corresponder a percentual em torno de 54% (cinquenta e quatro por cento) para atender preferencialmente essa clientela. Há que se considerar o quantitativo de servidores em gozo de afastamentos legais, decorrentes de férias, licença-maternidade, licença paternidade, licença médica, licença-prêmio, entre outros, que representam em torno de 11% (onze por cento) do total de servidores; portanto, para a mínima prestação dos serviços essenciais aos cidadãos, faz-se necessário que 65% (sessenta e cinco por cento) da força de trabalho na perícia médica do instituto permaneça ativa (Nota Técnica Conjunta nº 1/DIRSAT/DIRAT/DGP/INSS).”
(grifos do original)

Releva destacar que essa porcentagem mínima (65%) fora estabelecida no início do período grevista. Todavia, passadas 03 (três) semanas do encerramento da greve, quando foi, então, possível verificar o impacto efetivo da paralisação dos peritos médicos no serviço, tendo em vista o parâmetro de redução média de realização de perícia inicial, revelou-se a seguinte realidade: **havendo mais de 20% dos peritos médicos previdenciários em greve numa APS (agência da Previdência Social), o impacto na realização das perícias médicas iniciais salta de 2,72% para 37,78%; ou seja, é necessário o comparecimento de pelo menos 80% dos peritos médicos ao serviço para atendimento dos serviços essenciais⁸.**

Não se sustenta, portanto, a tese utilizada pela ANMP no sentido de que apenas 30% do contingente de médicos peritos seriam capazes de atender às perícias de caráter essencial (perícias iniciais), eis que, pelos números obtidos, a porcentagem disponibilizada pela acionada não conseguiu dar, minimamente, vazão às perícias iniciais dos segurados, o que deflagrou **verdadeiro caos na prestação de um serviço público essencial, impedindo, para milhares de segurados, o recebimento de um benefício de natureza alimentar**, justamente a parcela da população que se

⁸ Cf. tabela apresentada pelo INSS na Petição nº 11076/STJ (fls. 230).



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

sabe extremamente vulnerável. Somando-se a isto o fato – alardeado pelo INSS – de que **nem mesmo o percentual de 30% de servidores em atividade fora respeitado** em todas as agências da Previdência Social, no último movimento paredista, **é de se concluir, sem maiores discussões, que a atitude adotada pela ANMP, durante a greve de setembro de 2015 a fevereiro de 2016, foi desproporcional, abusiva e geradora de profundos e graves prejuízos não só aos segurados diretamente atingidos, mas também a toda a coletividade de usuários da Previdência Social** que, mesmo passada a greve, ainda sofreram e sofrem com dificuldades de acesso aos serviços da Previdência, tendo em vista os atrasos e adiamentos causados pela necessidade de reorganização do funcionamento das atividades periciais.

V.II – DO DANO MORAL COLETIVO

A ordem jurídica pátria consagra que **a ação ou omissão voluntária, negligente ou imprudente, que acarreta dano a outrem, configura ato ilícito, ainda que a lesão seja exclusivamente moral**. Está obrigado a repará-lo todo aquele que causar dano a alguém, conforme preconiza o Código Civil, em seu art. 186.

O denominado **dano moral coletivo** está atrelado à 3ª geração do constitucionalismo: a solidariedade - e estará presente quando houver violação a direitos personalíssimos em seu aspecto individual homogêneo ou coletivo em sentido estrito, em que as vítimas são determinadas ou determináveis. **O dano moral coletivo constitui, assim, lesão a valores coletivos da comunidade, como consequência de comportamento antijurídico do agente.**

Certo é que ninguém pode ser responsabilizado na órbita civil, sem a prova do dano, que pode ser material ou moral. Conforme dispõe o art. 944 do Código Civil, “*A indenização mede-se pela extensão do dano*”.

No mesmo contexto, a Lei n. 7.347/85, em seu art. 1º, enuncia:

*Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por **danos morais** e patrimoniais causados:*

(...)

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

Do ponto de vista doutrinário, contudo, a aferição do dano moral coletivo deve levar em conta a presença de lesão significativa intolerável a valores extrapatrimoniais de certa coletividade, ultrapassando, portanto, a fronteira do mero dissabor. Assim adverte Carlos Roberto Gonçalves⁹

“Não é, todavia, todo dano que dá ensejo à indenização por dano moral coletivo. É necessário que o fato danoso seja grave e ultrapasse os limites toleráveis, causando efetivamente um dano coletivo, gerando sofrimento e intranquilidade social.”

Além disso, como todo dano indenizável, a configuração do dano moral coletivo requer a caracterização de determinada conduta como **ilícita**, devendo haver **nexo de causalidade** entre a ação ou omissão consideradas e a lesão coletiva observada.

Na presente hipótese, estão perfeitamente presentes todos os elementos caracterizadores de um dano extrapatrimonial coletivo passível indenização, a saber: a) houve **conduta ativa** da **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS PERITOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – ANMP** no sentido de deflagrar, conduzir e manter greve nacional de peritos entre setembro de 2015 e fevereiro de 2016; b) tal ação da ANMP, por sua extensão (perdurou por cinco meses) e profundidade (deixou de cumprir o percentual mínimo de médicos peritos que seria necessário à manutenção dos serviços periciais essenciais), revelou-se **abusiva e, portanto, ilícita**; c) a ação abusiva da ANMP gerou a **milhares de segurados do INSS** (estes determináveis) **prejuízos diretos**, consistentes na falta de acesso, em tempo hábil e oportuno, às perícias necessárias à concessão e percepção de benefícios de caráter urgente, como auxílio-doença e aposentadoria por invalidez; d) a ação abusiva da ANMP causou também a **outros milhares de usuários da Previdência Social** (estes indeterminados) danos **indiretos**, uma vez que, mesmo passada a greve, ainda sofreram e sofrem com dificuldades de acesso aos serviços da Previdência, tendo em vista os atrasos e adiamentos provocados pela necessidade de reorganização administrativa das atividades periciais, que impactam na concessão, manutenção e cessação de benefícios; e) os danos causados aos segurados particularmente atingidos foram **indiscutivelmente graves** e ultrapassaram a fronteira do mero dissabor, configurando, pois, efetiva lesão moral indenizável; f) os danos impingidos à coletividade de usuários da Previdência Social como um todo são, por sua vez, **igualmente significativos**, porque

⁹ Responsabilidade civil, 15. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 488



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

impactam negativamente (e por semanas a fio mesmo após o término da greve) no funcionamento de um serviço que, ainda que funcione à plena capacidade, já não se revela eficiente, pois há, usualmente, demanda reprimida por perícias em numerosas agências da previdência social.

E, embora não se cogite, por dispensável, do elemento subjetivo (dolo ou culpa) na conduta analisada – eis que praticada por pessoa jurídica – é certo que a circunstância de que o movimento paredista se repete, com a mesma intensidade, ano a ano, **sempre encabeçado e conduzido pela ANMP**, enseja o reconhecimento de que se trata de **ação deliberada e refletida**, que visa egoisticamente os interesses da categoria, sem jamais levar em conta os prejuízos causados ao interesse público.

Saliente-se que o dano extrapatrimonial que se está a sustentar decorre do **profundo abalo emocional a que foram submetidos todos os segurados do INSS que, entre setembro de 2015 e fevereiro de 2016 (ou, ainda, além desses marcos), não puderam realizar suas perícias médicas previdenciárias, especialmente as iniciais**, com vistas à concessão de benefícios, o que os impossibilitou de receber verbas de natureza alimentar por cerca de quatro ou cinco meses, justamente numa época de suas vidas em que mais necessitavam da cobertura a que fariam jus em virtude de sua contribuição à Previdência (por se encontrarem enfermos ou, por outros motivos, impedidos fisicamente de trabalhar).

Noutras palavras, a conduta ilícita da entidade acionada atingiu em cheio o **núcleo essencial dos direitos fundamentais** dos segurados do INSS **mais vulneráveis** (direito à saúde e ao sustento, em sentido amplo), colocando-os em situação de risco social (quicá de penúria ou de grave desassistência), o que revela nítida afronta ao **princípio da dignidade da pessoa humana**, a merecer a devida reparação.

A **repercussão coletiva** do dano moral ora descortinado é também evidente e plenamente verificável, seja por simples consulta ao INSS - que referiu o montante de 1.327.143 (hum milhão, trezentas e vinte e sete mil, cento e quarenta e três) perícias iniciais não realizadas, o que resultou em milhares de benefícios não concedidos em tempo oportuno -, seja em face das inúmeras representações encaminhadas pelos segurados às diversas unidades do Ministério Público Federal no país.

É cediço que o reconhecimento do dano moral coletivo tem encontrado guarida na jurisprudência de nossos tribunais, como bem ilustram os arestos abaixo colacionados (grifos nossos):



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

AMBIENTAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. COMPLEXO PARQUE DO SABIÁ. OFENSA AO ART. 535, II, DO CPC NÃO CONFIGURADA. CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE FAZER COM INDENIZAÇÃO PECUNIÁRIA. ART. 3º DA LEI 7.347/1985. POSSIBILIDADE. DANOS MORAIS COLETIVOS. CABIMENTO. 1. *Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.* 2. *Segundo a jurisprudência do STJ, a logicidade hermenêutica do art. 3º da Lei 7.347/1985 permite a cumulação das condenações em obrigações de fazer ou não fazer e indenização pecuniária em sede de ação civil pública, a fim de possibilitar a concreta e cabal reparação do dano ambiental pretérito, já consumado. Microsistema de tutela coletiva.* 3. *O dano ao meio ambiente, por ser bem público, gera repercussão geral, impondo conscientização coletiva à sua reparação, a fim de resguardar o direito das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.* 4. **O dano moral coletivo ambiental atinge direitos de personalidade do grupo massificado, sendo desnecessária a demonstração de que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado.** 5. *Recurso especial provido, para reconhecer, em tese, a possibilidade de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer; bem como a condenação em danos morais coletivos, com a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, no caso, há dano indenizável e fixação do eventual quantum debeatur.*(RESP 201101240119, ELIANA CALMON, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:01/10/2013)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. CONDENAÇÃO A DANO EXTRAPATRIMONIAL OU DANO MORAL COLETIVO. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA. 1. *Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso.* 2. *A Segunda Turma recentemente pronunciou-se no sentido de que, ainda que de forma reflexa, a degradação ao meio ambiente dá ensejo ao dano moral coletivo.* 3. **Haveria contra sensu jurídico na admissão de ressarcimento por lesão a dano moral individual sem que se pudesse dar à coletividade o mesmo tratamento, afinal, se a honra de cada um dos indivíduos deste**



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

mesmo grupo é afetada, os danos são passíveis de indenização. 4. As normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam, ou seja, necessária a interpretação e a integração de acordo com o princípio hermenêutico in dubio pro natura. Recurso especial improvido. (RESP 201100864536, HUMBERTO MARTINS, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:06/09/2013)

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRÁFEGO DE VEÍCULO EM RODOVIA FEDERAL COM EXCESSO DE PESO. TUTELA INIBITÓRIA. PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E DE INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS DOS USUÁRIOS DE RODOVIAS. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E JUDICIAL. PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO (CF, ART. 5º, XXXV). INDENIZAÇÃO, A TÍTULO DE DANO MATERIAL E MORAL. CABIMENTO. PREJUDICIAL DE COISA JULGADA REJEITADA. *I a IV (...) V - O dano moral coletivo, em casos que tais, além da agressão a valores imateriais da coletividade atingida pela conduta da empresa promovida, revela-se, ainda, pela lesão moral difusa em relação à intranquilidade gerada nos usuários da rodovia federal pelo aumento da insegurança, como causa direta do ato ilícito praticado pelo transgressor da norma legal de regência. VI - Apelação do Ministério Público Federal provida para determinar que a recorrida se abstenha de trafegar em rodovias federais com carga excessiva, sob pena de pagamento de multa pecuniária no montante de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por descumprimento desta ordem judicial, bem assim para condenar a promovida no pagamento de indenização, a título de danos materiais (cujo montante deverá ser apurado na fase de liquidação do julgado) e danos morais coletivos, no montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a ser revertido ao fundo previsto no art. 13 da Lei nº. 7.347/85, bem assim no pagamento das custas processuais devidas. (AC 00320212920124013400, DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, TRF1 - QUINTA TURMA, e-DJF1 [DATA:17/04/2015.](#))*

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE DANO AMBIENTAL. LIXÃO A CÉU ABERTO. IBAMA. LEGITIMIDADE ATIVA. INTERESSE DE AGIR. EXISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA. POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. LEI NO. 12.305/10. REGULARIZAÇÃO DO ATERRO. PRAZO



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

ULTRAPASSADO. DANO MORAL COLETIVO. CABIMENTO. DANO IN RE IPSA. DESNECESSIDADE DE PROVA PERICIAL. MULTA POR RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA, NÃO CABIMENTO. PARCIAL PROVIMENTO. 1. a 6. (...) 7. *O prejuízo causado pelo despejo irregular não atinge apenas o meio ambiente, mas também a coletividade, atingindo valores essenciais à dignidade humana, tais como a vida e a saúde, pelo risco de contaminação do ar e da água, assim como, pelo risco de proliferação de doenças através de vetores presentes em tais ambientes.* 8. *Cabível a indenização por dano moral coletivo, "sendo desnecessária a demonstração de que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado" (REsp 1269494/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/09/2013, DJe 01/10/2013).* 9. *Não há necessidade de prova pericial, como afirma o apelante, para a constatação do dano coletivo, que neste caso é in re ipsa, ou seja, decorre do simples fato da violação. (REsp 1245149/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/10/2012, DJe 13/06/2013)* 10. e 11 (...) 12. *Apelação e Remessa Oficial parcialmente providas, apenas para reduzir a condenação do dano moral coletivo. (APELREEX 00132451420124058300, Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, TRF5 - Quarta Turma, DJE - Data::27/08/2015)*

Finalmente, não se pode negar que o dano extrapatrimonial coletivo que se descortina apresenta **significativa extensão em número de lesados e profunda repercussão social**, dado o impacto provocado nos serviços da Previdência Social, inclusive após o término da greve.

Desse modo, a única forma de **reparar** o prejuízo moral impingido pela conduta abusiva da ANMP na condução da greve de médicos peritos de setembro/2015 a fevereiro/2016 e de **evitar, como efeito pedagógico, que a mesma conduta venha a se repetir, ano após ano**, com igual intensidade, é o reconhecimento, por parte do Poder Judiciário, da ilicitude perpetrada e, conseqüentemente, do dever da entidade de indenizar o prejuízo causado, em patamar que leve em consideração o efeito **preventivo** de novas condutas abusivas.

Sobre a função **pedagógica** da indenização, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça que:



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

A extensão do dano moral sofrido é que merece ser fixado guardando proporcionalidade não apenas com o gravame propriamente dito, mas levando-se em consideração também suas consequências, em patamares comedidos, ou seja, não exibindo uma forma de enriquecimento para o ofendido, nem, tampouco, constitui um valor ínfimo que nada indenize e que deixe de retratar uma reprovação à atitude imprópria do ofensor; considerada a sua capacidade econômico-financeira. Ressalte-se que a reparação desse tipo de dano tem tríplice caráter: punitivo, indenizatório e educativo, como forma de desestimular a reiteração do ato danoso. (STJ, Ministro MASSAMI UYEDA, 26/05/2008 – AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.018.477 - RJ (2008/0039427-3). (Grifo nosso)

Assim, o que se espera do poder Judiciário, na presente hipótese, é que profira decisão que considere as finalidades doutrinárias da postulação de indenização por dano moral coletivo, especialmente para remarcar que a conduta adotada pela Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social, tendo ultrapassado os contornos do normal exercício do direito de greve, causou dano a milhares de segurados do INSS, pessoas, em sua maioria, em situação de vulnerabilidade, e que, portanto, **não merece ficar impune.**

VI – DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer a Vossa Excelência:

(1) o recebimento desta petição inicial juntamente com os documentos que a instruem, a saber: **Inquérito Civil nº 1.16.000.002945/2015-35** (principal – 02 volumes), aos quais estão apensadas a Notícia de Fato nº 1.16.000.003578/2015-97 (1 vol), o Procedimento Administrativo nº 1.00.000.002098/2016-50 (1 vol), o Procedimento Preparatório nº 1.16.000.003712/2015-50 (1 vol) e o Procedimento Preparatório nº 1.16.000.003710/2015-61 (1 vol);

(2) a citação da demandada para que, querendo, apresente contestação, no prazo legal,



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Distrito Federal
1º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO

sob pena de revelia;

(3) em julgamento de **mérito**, a procedência total da presente ação, para condenar a **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MÉDICOS PERITOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – ANMP** a pagar o valor de **R\$ 1.327.143,00 (hum milhão, trezentos e vinte e sete mil, cento e quarenta e três reais¹⁰)**, a título de reparação por danos morais coletivos causados aos segurados da Previdência Social, além do valor de **R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)**, a título de indenização pedagógica, a serem revertidos em favor do fundo previsto no art. 13 da Lei nº. 7.347/85;

(4) seja a ré condenada nos ônus da **sucumbência**.

Protesta pela produção de provas por todos os meios admissíveis em direito.

Dá-se à causa, conforme disposto no art. 291 do novo Código de Processo Civil, o valor de **R\$ 1.827.143,00 (hum milhão, oitocentos e vinte e sete mil, cento e quarenta e três reais)**.

Brasília, 27 de maio de 2016.

LUCIANA LOUREIRO OLIVEIRA

Procuradora da República

¹⁰ Parâmetro de estimativa do dano moral: R\$ 1,00 por perícia não realizada no período da greve 2015/2016.