PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DE 1° GRAU
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MINAS GERAIS

CONCLUSÃO
Faço os presentes autos conclusos à
MM. Juíza Federal desta Vara.
Juiz de Fora, 18/08/2014.
Risalva Ferreira de Sousa
MG215103

MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO Nº. 7581-56.2014.4.01.3801
IMPETRANTE: ORDEM DOS ADVOGADOS DE MINAS GERAIS – SUBSEÇÃO JUIZ DE FORA
IMPETRADO: GERENTE GERAL DA AGENCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA/MG
JUÍZA FEDERAL: ALCIONI ESCOBAR DA COSTA ALVIM

DECISÃO

Cuida-se de mandado de segurança coletivo com pedido de liminar impetrado pela **ORDEM DOS ADVOGADOS DE MINAS GERAIS – SUBSEÇÃO JUIZ DE FORA,** contra ato da **GERENTE GERAL DA AGÊNCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM JUIZ DE FORA/MG** e do **GERENTE EXECUTIVO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DE JUIZ DE FORA/MG,** objetivando a suspensão dos artigos 650 a 657 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 45, de 06 de agosto de 2010 – DOU de 11/08/2010, de modo que todos os advogados possam, sem agendamento prévio, examinar, em qualquer agência do INSS, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, quando não estejam sujeitos a sigilo, bem como que lhe seja assegurada a obtenção de cópias e tomada de apontamentos, nos termos do art. 7º, incisos XIII, XIV e XV da Lei 8.906/94.

Alega a impetrante que a Gerente da Agência São Dimas com base no art. 653 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 45, de 06 de agosto de 2010 e por orientação superior, proibiu a vista de autos de processo administrativo, sob a exigência de agendamento prévio de advogados.

Afirma que tal Instrução Normativa não pode restringir os direitos assegurados no art. 7º do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94), por contrariar lei federal.

Despacho diferindo a apreciação do pedido de liminar para momento posterior às informações da autoridade coatora, fl. 45.

Manifestação do INSS (fls. 52/63).

Informações de estilo a fls. 64/220.

As partes manifestaram interesse em entabular acordo, mas a tentativa restou frustrada (fls. 223, 224 e 233).

O INSS atravessou petição para requerer juntada de documento, que diz com esclarecimentos sobre o alcance da decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 277.065 (fl. 230)

É o relatório. Decido.

Segundo a Lei n. 12.016/09, *"conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por 'habeas corpus' ou 'habeas data', sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça".*

Para a concessão da medida liminar, faz-se necessária a presença, concomitantemente, dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Requer a impetrante com o presente *mandamus,* conforme visto acima, que seja determinado a suspensão dos artigos 650 a 657 da Instrução Normativa INSS/PRES n° 45, de 06 de agosto de 2010, de modo que todos os advogados possam examinar, sem agendamento prévio, em qualquer agência do INSS, autos de processos findos ou em andamento, mesmo sem procuração, exceto os sigilosos, bem como que lhe seja assegurada a obtenção de cópias e tomada de apontamentos, nos termos do art. 7°, incisos XIII, XIV e XV da Lei 8.906/94.

No presente feito, o que se trouxe à evidência são os direitos do advogado, estatuídos nos incisos XIII, XIV e XV do art. 7° do Estatuto da Advocacia, em síntese, de vista e cópia de autos administrativos nas agências do INSS, sem prévio agendamento.

Porém, não se pode perder de vista o fim a que isso se propõe. Ora, a matéria em questão, a meu sentir, coloca em confronto direitos constitucionalmente garantidos, que, ao final, refletem na preferência no atendimento aos segurados do INSS. A distinção se apresenta pela constituição ou não de causídico para representá-los perante tal Autarquia.

Assim, ao juiz, dentro do que lhe é autorizado, cabe proceder a mediação necessária para aplicação imediata dos direitos assegurados pela Constituição da República, sempre em observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a saber:

> "A proporcionalidade constitui instrumento para a solução de conflitos entre normas. Há, por vezes, direitos igualmente tutelados que se chocam, sendo necessário verificar se a norma que impõe certa conduta, privilegiando um em detrimento do outro, se sustenta constitucionalmente".1
>
> "A razoabilidade apresenta-se como imperativo de que as normas jurídicas sejam adequadas à realidade dos fatos e de que imponham condutas que se justifiquem por efetivamente promoverem o fim colimado".2

É certo que preceito constitucional consigna que "o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei" (art. 133) (sublinhei). A

1PAUSEM, Leandro *Curso de Direito Tributário*. 4ª ed. rev. atu. amp., Porto Alegre. Livraria do Advogado Editora, 2012.
2 PAUSEN, Leandro. Ob. cit., p. 127

ele é assegurado o direito de vistas de quaisquer processos judiciais, ressalvados os casos de segredo de justiça, com espeque no art. 40 do Código de Processo Civil. Também é cedido que tem o direito de vista de processos administrativos de qualquer natureza, e de retirá-los pelos prazos legais, à luz dos fundamentos esposados na inicial. Mas tais direitos não são ilimitados. Esbarram na ponderação que se há de fazer, como dito, sempre em observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Assim, em que pese reconhecer a relevância da argumentação apresentada pela impetrante, sucumbe ela perante os fundamentos trazidos à baila pelo INSS, de modo a formar a convicção deste juízo de que a plausibilidade do direito vindicado não se mostra evidente, ou seja, não se busca amparo de direito liquido e certo clarividente.

Nessa linha de raciocínio, concordo que o procedimento adotado pelo INSS busca oferecer o serviço de modo igualitário para todos os segurados, a fim de que sejam processados os requerimentos administrativos nos prazos legais, não sendo justo privilegiar os segurados que têm condições econômicas de contratar advogado para representá-los na esfera administrativa.

Vale lembrar que, em sua maioria, os que buscam o INSS são os idosos, acidentados, portadores de deficiência. No nosso país, essas pessoas, em geral, enquadram-se nas de parcos recursos financeiros. Nesse desiderato, inclusive, anda bem o INSS ao acrescentar que, "embora os advogados possuam uma série de prerrogativas previstas pelo Estatuto da OAB, os idosos e portadores de deficiência, também possuem várias, como se pode observar do art. 3°, I, do Estatuto do Idoso (Lei 10741/2003) e do art. 9°, da Lei 7853/1989".

De outro giro, colhe-se da manifestação do INSS que "não há nenhuma ilegalidade em se promover procedimentos que sirvam justamente para ampliar o acesso aos serviços e melhorar a eficiência dos recursos públicos em face das demandas que são submetidas". Quer-se dizer que regras *interna corporis,* que dizem com limite de dias da semana e horário de atendimento e limitação de número de requerimentos, não se afastam do alcance do poder discricionário do Poder Público, visando melhor ordenação na prestação dos serviços que lhe são atinentes.

Em outras palavras, está-se a privilegiar o Princípio da Eficiência, acrescido ao *caput* do art. 37 da Constituição da República. Segundo José Dos Santos Carvalho Filho:

> "Com a inclusão, pretendeu o Governo **conferir direitos aos usuários** dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e **estabelecer obrigações efetivas aos prestadores**.
> (...)
> O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o é mais importante a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o **que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional**.

> Incluído em mandamento constitucional, o princípio pelo menos **prevê para o futuro maior oportunidade para os indivíduos exercerem sua real cidadania contra tantas falhas e omissões do Estado** (grifos acrescidos)...3

Tendo por base tais lições, pode-se dizer que o prévio agendamento exigido pelo INSS vai ao encontro do que disciplinado pelo Princípio da Eficiência, que, como ensinado, busca conferir maiores direitos aos usuários e impõe obrigações para melhor execução dos serviços pelo Estado.

As limitações que disso decorrem, inclusive ao exercício da advocacia supostamente alegado, não têm o condão de representar doloso cerceamento, notadamente porque o advogado não deixa de ser atendido. Deve, porém, submeter-se ao ordenamento anteriormente estabelecido.

Nesse contexto, não verifico qualquer violação ao devido tratamento compatível com a dignidade da advocacia e condições adequadas a seu desempenho, delineado no art. 6° da Lei n° 8.906/94, posto que o acesso, do modo em que previsto pelo INSS, é garantido a todos, inclusive aos advogados, respeitando-se a igualdade e a impessoalidade.

Ainda nesse caminho, as implicações administrativas (número reduzido de servidores e diversidade de tarefas) determinam medidas para ordenamento no atendimento, com o fito de evitar aglomerações. Em relação a isso, o INSS arguiu, em sua manifestação, a dificuldade de conceder vista de autos, ante a necessidade de recolhimento de taxa, designação de servidor para acompanhar o ato, descolamento, por vezes, dos processos de um lugar para outro, inclusive pelo correio, buscando, assim, justificar a necessidade de agendamento, o que soa razoável.

Passo a outro ponto.

Observo que a impetrante tem como base para fundar seu pedido a decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 277.065, que transcreve (fls. 09/10). Quando do ajuizamento da ação, ainda não havia operado o trânsito em julgado, mas a consulta ao *site* daquela Colenda Corte indica que tal ocorreu em 18/06/2014.

A respeito, a parte adversa diz que se trata de "Mandado de Segurança ajuizado em 1994 em face de distribuição de ficha de atendimento, ou seja, modelo há muito superado pelo INSS". Assevera que a decisão não é unânime. Além disso, afirma que não é posicionamento final do Supremo, mencionando precedente contrário também do STF (AI 841558/PR, julgamento em 2011), qual seja:

> Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que negou seguimento a recurso extraordinário interposto de acórdão, cuja ementa segue transcrita:
>
> "*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ILEGITIMIDADE AD*

3 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 24ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011, PP. 26 e 27.

CAUSAM DOS ADVOGADOS PARA DEFENDER EM NOME PRÓPRIO DIREITO DOS SEGURADOS. CARÊNCIA DE AÇÃO. ATENDIMENTO PREFERENCIAL A ADVOGADOS EM DETRIMENTO DOS DEMAIS SEGURADOS. PRINCÍPIO DA IGUALDADE. VIOLAÇÃO. NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA DAS SUPOSTAS RESTRIÇÕES AO ATENDIMENTO POR PARTE DO INSS. LIMITE DA CARGA DOS AUTOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL.
1. Constitui violação ao Estatuto do Idoso e ao princípio constitucional da igualdade medida judicial que estatui atendimento preferencial a advogados em detrimento dos demais segurados, a maioria dos quais idosos.
2. Não há norma legal que estabeleça prioridade a advogados no atendimento. A criação de preferências por medida judicial só deve ocorrer em situações extremas, sob pena de violação do princípio da legalidade.
3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige que no tratamento desigual seja aplicada a proporcionalidade. Somente razões muito fortes justificam o tratamento desigual, como é o caso de grupos vulneráveis em determinados contextos e socialmente discriminados. Os advogados não se incluem nestas categorias.
4. Supostas restrições ao atendimento por parte do INSS em sede de mandado de segurança devem ser comprovadas por prova pré-constituída.
5. Restrição à carga dos autos a apenas dois dias da semana configura medida desproporcional.
6. Parcial provimento da apelação" (fl. 34-35).

No RE, interposto com base no art. 102, III, **a**, da Constituição, alegou-se violação ao art. 5°, XIII, da mesma Carta.

O agravo não merece acolhida. Bem examinados os autos, verifica-se que o recurso extraordinário interposto pelo agravante foi protocolizado em 28/8/2009 (fl. 82), antes do acórdão proferido no julgamento dos embargos de declaração opostos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, publicado em 12/11/2009 (fl. 106).

Com efeito, a Corte firmou entendimento no sentido de considerar extemporâneo o recurso extraordinário protocolado antes da publicação do acórdão que julgou os embargos de declaração opostos contra o aresto impugnado, sem que haja a devida ratificação do ato, porquanto esse julgado integra o acórdão recorrido, sendo irrelevante que somente a outra parte tenha embargado. Nesse sentido, menciono as seguintes decisões, dentre outras: AI 650.662-ED/SP, Rel. Min. Ellen Gracie; AI 690.527-AgR/PA, Rel. Min. Eros Grau; AI 449.425-AgR/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia; AI 502.004-AgR/MG, Rel. Min. Carlos Britto; AI 571.064-AgR/RS, de minha relatoria.

Isso posto, nego seguimento ao recurso.
Publique-se.
Brasília, 23 de março de 2011. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** - Relator -

Em consulta ao *site* do STF, verifico que tal *decisum* transitou em julgado em 18/04/2011.

Ainda sobre o RE 277.065, o INSS juntou aos autos esclarecimentos da Procuradoria-Geral Federal, buscando assentar que teria alcance restrito ao Estado do Rio Grande do Sul e que o ato administrativo questionado (Circular nº 125, de 03,09,1993) não mais se encontre em vigor.

Verifico que a decisão do STF se enveredou no sentido de afastar a imposição aos advogados, no mister da profissão, de obtenção de ficha de atendimento, seguindo-se a da ordem de chegada". Restou, ainda, consignado na decisão, o seguinte: " Além do mais, incumbe ao Instituto aparelhar-se para atender, a tempo e a modo, não só os profissionais da advocacia que adentrem o recinto para cuidar de interesses de constituintes, mas também todos os segurados. Espera-se que o tratamento célere seja proporcionado tanto aos advogados quanto ao público em geral".

Pelo esclarecimento aludido, o INSS faz entender que o mecanismo implantado com o requerimento via canais remotos (135 e internet), com atendimento agendado e todos os demais procedimentos administrativos adotados para melhor atendimento à população em geral, inclusive em discussão pela Autarquia com o Conselho Federal da OAB, atendem aquilo que chama de "orientações" do STF.

De fato, à luz do que exposto, não verifico qualquer descumprimento à decisão do STF. Não obstante a relevância do posicionamento apresentado, também emanado por aquela Suprema Corte, acolho o argumento do INSS no sentido de que o ato impugnado era outro. Na época (1994), falava-se em ficha de atendimento; agora, em agendamento eletrônico prévio, que se coaduna, como já dito, com o Princípio da Eficiência.

Acrescento que, já naquele acórdão, ficou clara a preocupação de atendimento digno a todos os segurados, não só aos advogados. Não se pode alcançar interpretação que diga que a prerrogativa auferida aos representantes da classe possa beneficiar alguns em detrimentos de outros que necessitam procurar a Autarquia.

Por fim, tenho que o INSS trouxe outra questão de grande importância, que diz com a data de requerimento administrativo, e que interfere diretamente em efeitos financeiros. Assim manifestou o Instituto:

> "Veja-se que o INSS considera como início do procedimento administrativo previdenciário o protocolo eletrônico (art. 572, § 2°, da IN/INSS nº45). São assegurados todos os direitos do requerente a partir dessa mesma data, inclusive os eventuais efeitos financeiros daí decorrentes. Ou seja, o protocolo/agendamento eletrônico é válido, eficaz, e não traz nenhum prejuízo ao interessado – somente vantagens".

Ou seja, o privilégio pretendido pela impetrante, estendido aos segurados que disponham de recurso para constituir advogado, acabaria por ferir, frontalmente, o Principio da Igualdade e da Isonomia.

A fundamentação acima exposta, segue a mesma linha de raciocínio dos seguintes arestos: AMS 00035843520134036100, DESEMBARGADORA

FEDERAL MARLI FERREIRA, TRF3 - QUARTA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:10/01/2014; AMS 00044994320114036104, DESEMBARGADOR FEDERAL JOHONSOM DI SALVO, TRF3 - SEXTA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:09/01/2014; AC 200970030000184, CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, TRF4 - TERCEIRA TURMA, D.E. 16/12/2009; AI 0065579-75.2010.4.01.0000/GO – TRF – 1ª Região.

Transcrevo um deles:

> ADMINISTRATIVO. INSS. HORÁRIO DE ATENDIMENTO. 1. No caso em análise, o atendimento preferencial pleiteado pelos Impetrantes fere o princípio da igualdade, previsto no "caput" do artigo 5° da Carta Constitucional, o qual dispõe, "in verbis", que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza." Sobre o tema, cumpre mencionar também a lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO no sentido de que: ' lei não pode erigir um critério diferencial um traço tão específico que singularize no presente e definitivamente, de modo absoluto, um sujeito a ser colhido pelo regime peculiar' Assim, correto o procedimento adotado no âmbito do INSS, o qual entendeu não poder o advogado gozar de benefícios que venham a privilegiar uma única categoria de profissionais, tendo em vista que a Autarquia Previdenciária busca justamente o contrário, isto é, oferecer o serviço de modo igualitário para todos que dele necessitem, independentemente do seu ofício. Desta forma, não é admissível a pretensão dos Impetrantes, ora Recorrentes, de obterem atendimento privilegiado em detrimento dos demais segurados que, constituindo ampla maioria, não têm condições econômicas de contratar um advogado para representá-los em seus pleitos administrativos. Desta forma, em que pese a incidência, na espécie, das prerrogativas profissionais concedidas aos advogados, constantes da Lei n° 8.906194, - Estatuto da Advocacia -, tenho que a pretensão dos Impetrantes em obter atendimento junto às Agências do INSS sem o prévio agendamento - "Atendimento por Hora Marcada" -, contraria o princípio constitucional da isonomia. Ademais disso, deve ser levada em consideração, para a análise da questão, que as pessoas que necessitam do INSS, no mais das vezes, se tratam de pessoas idosas, acidentados, portadoras de alguma deficiência, e/ou carecedoras dos mais comezinhos recursos financeiros, inclusive para custear o seu transporte até a Agência Previdenciária. Ainda, na linha do que foi apregoado pelo Juízo "a quo", a permissão para que os advogados possam ter atendimento privilegiado, sem precisar se submeter ao sistema de agendamento de horário - "Atendimento por Hora Marcada" -, afrontaria, além do princípio constitucional da igualdade, questão de ordem moral e de respeito para com os demais cidadãos que buscam os serviços da Autarquia Previdenciária. 2. Apelação parcialmente provida.
> (AC 200970030000184, CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, TRF4 - TERCEIRA TURMA, D.E. 16/12/2009.)

Dessa forma, pela análise acima exposta, atento aos Princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, e em obséquio aos Princípios da Igualdade e

da Isonomia, entendo não merecer prosperar a pretensão de concessão de decisão liminar.

Ante o exposto, **indefiro o pedido de liminar.**

Retifique-se a autuação, para incluir a outra autoridade coatora indicada na inicial e o INSS no pólo passivo

Em seguida, vista ao MPF.

Após, venham os autos conclusos para sentença.

Intimem-se.

Juiz de Fora, 01/09/2014.

ALCIONI ESCOBAR DA COSTA ALVIM
Juíza Federal Substituta da 4ª Vara

W:\JFA-VARA04\GAJUS\Assessoria\Drª ALCIONI-MINUTADOS 2014\CÍVEIS\DECISÕES\MANDADO DE SEGURANÇA\OUTROS\14.7581-56-AGENDAMENTO PRÉVIO DE ADVOGADOS - OAB - INDEFERIMENTO.doc