



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL**

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

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no exercício de suas funções institucionais e com base nos artigos 127 e 129, II e III, da Constituição Federal, no artigo 5º, I da Lei Federal nº 7.347/85, nos arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 75/1993 e no IC n. 1.16.000.000126/2017-15, vêm propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA
COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR**

em desfavor da

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público, a ser citada na pessoa de sua Procuradoria Seccional, com endereço no Setor de Autarquias Sul, Quadra 3, lotes 5/6, Ed. Sede I, 9º andar, Brasília/DF, 70.070-906 e do

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS), autarquia federal, com endereço em Setor de Autarquias Sul, Quadra 2, Bloco O – Asa Sul, Brasília/DF, 70070-946, pelas seguintes razões de fato e de direito:

I) O OBJETIVO DA DEMANDA

O Ministério Público Federal visa, com esta ação, obter comando jurisdicional a fim de compelir a União e o INSS a promoverem, na medida das suas competências, o recrutamento suficiente de agentes públicos para dar vazão às demandas de requerimentos administrativos em curso no Órgão Previdenciário, permitindo a análise e, por consequência, a concessão ou o indeferimento do requerido no prazo legal.

II) OS FATOS

O Ministério Público Federal instaurou o Inquérito Civil nº 1.16.000.000126/2017-15 (**DOC.**) para apurar irregularidades nos serviços prestados pelo INSS, tais como insuficiência de agentes para atendimento da

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

demanda crescente de serviços, falta de estrutura física, demora e precariedade no atendimento, dentre outros problemas relatados. Desde então, esta e outras Procuradorias em todo o país, vêm recebendo milhares (**DOC.**) de notícias relatando a impossibilidade de cidadãos e cidadãs de exercer seu direito constitucional à Seguridade Social em razão de uma **mora generalizada** na análise de requerimentos de diversas ordens, em especial de pedidos de benefícios previdenciários e assistenciais (como salário-maternidade, pensão por morte, aposentadoria por tempo de serviço e contribuição, LOAS, etc). Esse caótico cenário também tem sido objeto de denúncia de diversas matérias jornalísticas.¹

A situação se torna mais grave, tendo em conta que a mora na resolução das “tarefas” que incumbem ao INSS atinge especialmente **pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas doentes, mulheres em licença-maternidade, viúvas(os) e incapazes**, o que inviabiliza a concessão, a revisão ou a manutenção tempestiva de direitos. Assim pode ser constatado nas denúncias abaixo (**DOC.**):

“Minha irmã é especial, possui retardo mental com sequelas de rubéola congênita – Cid. F79.9. Nasceu no dia 13 de dezembro de 1960 e está, portanto, com 58 anos e 9 meses hoje. Nossa mãe faleceu em 2010 e em outubro do ano passado, 2018, nosso pai também faleceu. Minha irmã era totalmente dependente do nosso pai. Após a morte de nosso pai, no dia 23 de outubro de 2018, nós entramos com pedido de pensão por morte urbana ao INSS para ela e até hoje a resposta que temos é que a solicitação se encontra em análise, sem data prevista para ser atendida.” (**07 meses de mora**).²

“Fiz requerimento ao INSS – Instituto Nacional do Seguro Social para concessão de Aposentadoria por Tempo de Serviço em 17/10/2018 e venho aguardando manifestação da Previdência, que até o momento não se pronunciou.” (**09 meses de mora**)³

“[...] gostaria de saber a respeito da minha solicitação de auxílio-doença lá em setembro de 2018, onde foi constatada a incapacidade laborativa e mesmo assim não recebi nenhum benefício.” (**08 meses de mora**)⁴

“Venho pedir ajuda e manifestar minha indignação contra junta de recurso do inss sou cidadão que sempre cumpri com minhas obrigações desde 1999 me afastei do trabalho devido a sérias complicações causadas por aids em levando a aposentar por invalidez em 2001 pelo perito médico do inss. Em setembro de 2018 entrei com recurso no inss contra cessão do meu benefício sendo essa minha única fonte de renda. Em fevereiro de

1 <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2019/05/13/o-drama-de-14-milhao-de-brasileiros-na-fila-do-inss-que-ninguem-ve.htm>

<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/aposentadoria-inss-atraso-beneficios/>

<https://extra.globo.com/noticias/economia/com-crise-no-atendimento-inss-tem-1078-servidores-cedidos-para-outros-orgaos-22870614.html>

<https://veja.abril.com.br/economia/inss-culpa-falta-de-pessoal-e-de-tecnologia-por-atraso-nas-aposentadorias/>

2 Manifestação 20190033965

3 Manifestação 20190039363

4 Manifestação 20190036067

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

2019 a relatoria da junta do recurso Bru na Corria enviou meu processo para ATM-assessoria técnica média e até hoje dia 09/5/2-019 não obtive resposta agravando minha saúde física e mental [...]; **(09 meses de mora)**⁵

Pedidos de menor complexidade, como fornecimento de certidões e extratos ou atualização de dados, também são objeto de graves atrasos:

“Em 03/09/2018 solicitei ao INSS uma Certidão de Tempo de Contribuição [...] Prazo dado pelo INSS para entrega da certidão 180 dias. Passados hoje 264 dias não tenho nenhuma resposta do andamento da certidão. [...] Quando ligo no 135 não tenho resposta a minha solicitação, só a resposta que os servidores do INSS estão se aposentando.” **(mais de 08 meses de mora)**⁶

“Informo que, no dia 16/05/2018, passei por uma perícia médica, na Agência do INSS, no Gama-DF. Relato que, aproximadamente, no dia 20/06/2018, descobri novos problemas de saúde: na próstata, na bexiga e no soalho-pélvico. Como o meu dinheiro tinha acabado, dirigi-me a uma agência bancária a fim de solicitar um empréstimo consignando em seus proventos de aposentadoria, mas lhe disseram que, para que isso ocorresse, teria que ter em mãos os resultados da perícia médica. Depois disso, fui a várias agências do INSS, como as Agências do Gama e da W3 Sul, Quadra 502, a fim de pegar os documentos, mas alegam que não existe nada em seu nome com relação à perícia médica realizada. **(mais de 07 meses de mora)**”⁷

Vale lembrar que há previsão de tratamento **prioritário** em favor de pessoas deficientes, idosas e incapazes, seja em razão de limitações físicas e psíquicas que decorrem naturalmente da *velhice*, de barreiras físicas ou sociais com as quais se deparam as pessoas com deficiência, da proteção à maternidade ou da condição de *pessoa em desenvolvimento*. No direito interno, as prerrogativas asseguradas a tais sujeitos estão consolidadas principalmente no Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003), no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015), no Estatuto da Criança e do adolescente (Lei n. 8.069/1990) e na Lei n. 8.213/1991, todos projetados a partir da Constituição Federal de 1988.

Crianças e adolescentes contam com o **princípio da prioridade absoluta**, previsto no art. 4º do ECA, que lhes confere **primazia na efetivação dos direitos** à vida, à saúde, à dignidade, ao respeito, entre outros. O Estatuto do Idoso estabelece, no seu art. 3º, § 1º, prioridade no “**atendimento preferencial imediato e individualizado** junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população.” Além do mais, segundo o art. 4º, “nenhum idoso será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão.”

5 Manifestação 20190033546

6 Manifestação 20190039486

7 Manifestação 20180133845

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

Também a pessoa com deficiência tem direito a receber **atendimento prioritário** na **tramitação processual e procedimentos judiciais e administrativos** em que for parte ou interessada, em todos os atos e diligências. (art. 9º, VIII).

Mas tais regras estão sendo descumpridas pelos réus, visto que a demora na decisão dos processos administrativos vem submetendo essa população a períodos de espera incompatíveis com a sua especial condição e com a natureza alimentar do benefício. Os números da mora podem ser visto nas tabelas que seguem **(DOC.)**:

BENEFÍCIOS REQUERIDOS NO ANO DE 2019, POR TEMPO DE PENDÊNCIA			
ESPÉCIE	Maior ou igual a 30 dias	Maior 90 dias	Maior 150 dias
Pensão por Morte Previdenciária	141.174	79.639	37.641
Auxílio Doença Previdenciário	74.782	12.322	1.825
Aposentadoria Invalidez Previdenciária	8.046	2.405	320
Aposentadoria por Idade	476.061	310.138	163.831
Auxílio Salário Maternidade	125.960	58.863	21.386
Amp. Social Pessoa Portadora Deficiencia	311.391	210.172	123.947
Amparo Social ao Idoso	130.158	87.399	50.835
Auxílio Doença por Acidente do Trabalho	289	78	15
Aposentadoria Invalidez Acidentária	436	109	11
Auxílio Acidente	192	66	17
Total	1.268.489	761.191	399.828

Fontes: BGINSS e SUIBE

Indicam os dados remetidos pelo INSS ao Ministério Público que **761 mil** pedidos de benefícios aguardam resposta de concessão ou indeferimento há mais de **03 meses** e cerca de **400 mil** há mais de **05 meses**.

O grau de ineficiência do Órgão pode ser aferido nos números relativos ao salário-maternidade. Segundo a Lei n. 8.213/1991, o salário-maternidade deverá ser disponibilizado **no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a sua data de ocorrência** (art. 71). Entretanto, cerca de **126 mil mulheres** no ano corrente ainda **NÃO** receberam o salário-maternidade, embora passados mais de **30 dias** do seu requerimento. E há aproximadamente **21 mil** que esperam há mais de **05 meses**.

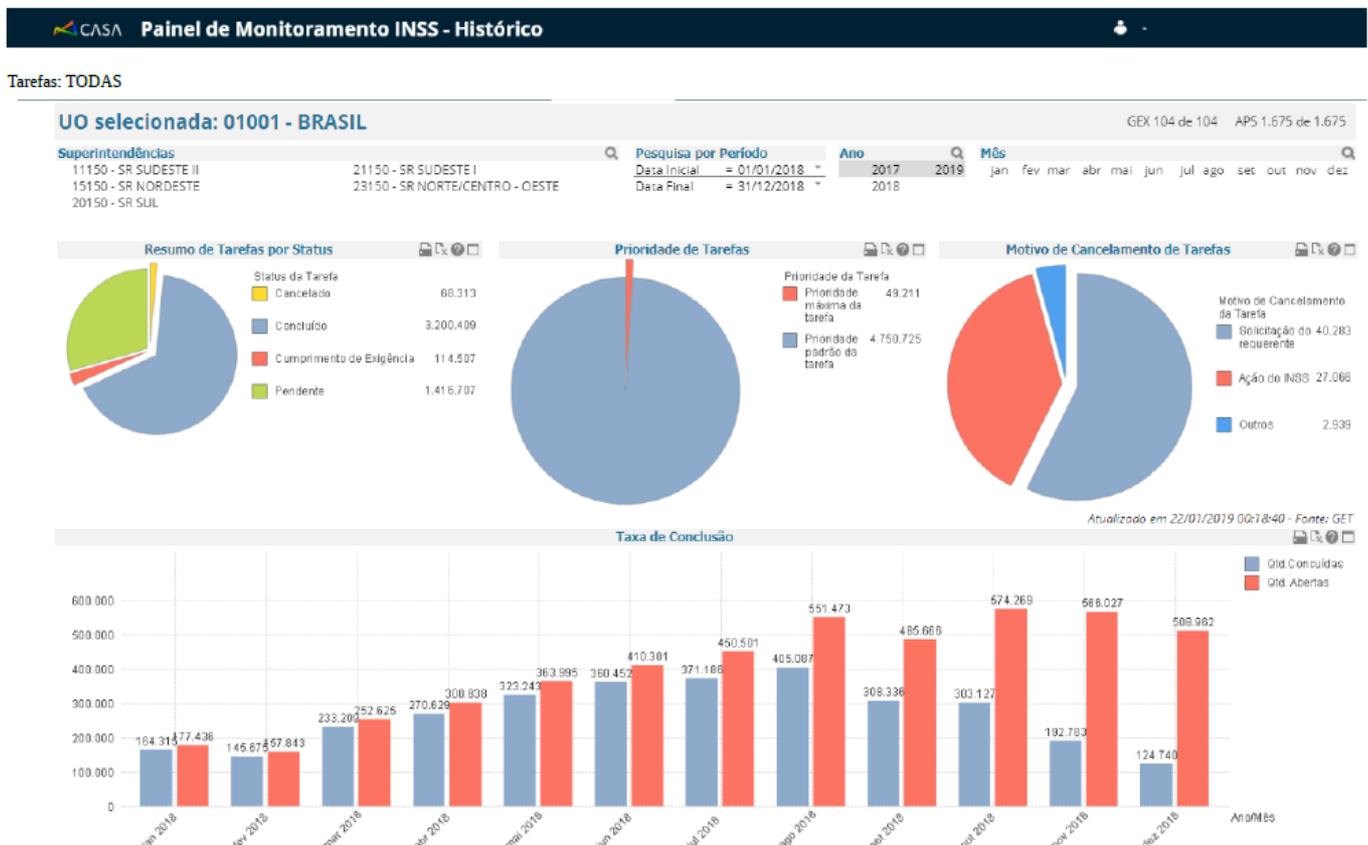
Quanto à aposentadoria por idade, os requisitos fundamentais para obtê-la são dois: (1) 60/65 anos de idade, (2) 15 anos de contribuição ou 180 meses de contribuições, todos dados que podem ser imediatamente obtidos no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). É esse cadastro que armazena todas as informações trabalhistas e previdenciárias das trabalhadoras e trabalhadores – vínculos empregatícios, remunerações mensais e os recolhimentos dos contribuintes individuais – e que valem como prova de filiação à Previdência que, aliás, detém tais dados. Nada obstante a facilidade na resolução dos pedidos de aposentadoria por idade, mais de **310 mil** pessoas esperam por uma posição do INSS sobre o pedido de aposentadoria por idade há mais de **03 meses**.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
 Procuradoria da República no Distrito Federal

É necessário salientar que os prazos informados pelo INSS não são precisos, visto que todos os requerimentos são recepcionados na autarquia como “tarefas”. Assim, os requerimentos administrativos de benefícios tramitam por algum tempo nos sistemas do Órgão como quaisquer outros pedidos – de extrato, certidão, declaração etc –, até que venham a ser identificados como solicitação de benefício. Quer dizer, o represamento do trabalho é bem mais grave do que mostram as tabelas apresentadas pela autarquia.

Com efeito, os prejuízos decorrentes da mora não se restringem aos requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais. Há pedidos de documentos avulsos, úteis para fins diversos, inclusive para cumprir exigências em outras instituições públicas, que também sofrem do mesmo represamento como visto no histórico do Painel de Monitoramento INSS abaixo. Todos os requerimentos, sejam de benefícios ou não, estão classificados nos registros do INSS como “tarefas”.

O Painel que segue apresenta um histórico das “tarefas” no período de 1º/janeiro/2018 a 31/dezembro/2018, estando computadas as **pendentes e concluídas** até 22/janeiro/2019 (DOC.).



Vê-se nesses dados que, em 22/janeiro/2019, havia **1.416.707 (um milhão,**

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

quatrocentos e dezesseis mil e setecentos e sete) de tarefas pendentes de cumprimento. Examinados os números mês a mês, verifica-se que, em 22/janeiro/2019, existiam 13.121 pendências de janeiro/2018, 12.168 pendências de fevereiro/2018, 19.416 pendências de março/2018, 30.209 pendências de abril/2018, 40.752 pendências de maio/2018, 49.849 pendências de junho/2018, 79.316 pendências de julho/2018, 146.386 de agosto/2018, 176.330 pendências de setembro/2018, 271.142 pendências de outubro/2019, 403.245 pendências de novembro/2018 e 384.22 pendências de dezembro/2018. Em síntese, **passado 01 ano**, havia ainda “tarefas” **pendentes há mais 12 meses.**

É verdade que, diante da perda de milhares de servidores, foram anunciadas facilidades na formulação de requerimentos de benefícios e documentos diversos de interesse dos segurados, que pode ser feita pelos meios remotos – o Meu INSS e o teleatendimento 135. Mas os recursos remotos não garantem a análise do pedido em prazos razoáveis. Isso porque, pese a intensa demanda por serviços, o número de servidores responsáveis pela análise, concessão ou denegação dos pedidos vem diminuindo drasticamente nos últimos anos sem a devida reposição do quadro, como visto nos dados apresentados pela autarquia **(DOC.):**

	APOSENTADORIA	EXONERACAO	POSSE OUTRO CARGO	FALECIMENTO	DEMISSAO	REDISTRIBUICAO	OUTROS*
2009	1.125	233	107	97	44	475	0
2010	1.199	246	130	96	86	46	3
2011	927	173	66	72	70	1	3
2012	942	168	104	75	60	0	0
2013	908	250	165	86	64	0	2
2014	882	252	174	87	65	0	1
2015	1.063	157	133	97	57	0	1
2016	960	109	86	87	50	0	0
2017	2.009	74	55	72	49	0	1
2018	2.407	57	46	77	41	0	0
2019	2.282	8	7	4	4	0	1
TOTAL	14.704	1.727	1.073	850	590	522	12

Além de outras vacâncias próprias do serviço público, a redução no quadro funcional se deve, acima de tudo, a um aumento gradual das aposentadorias. Os desligamentos da autarquia se aceleraram a partir do advento de Lei que garantiu ao seu pessoal a integralidade dos salários na aposentação.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

Conforme os dados do SIAPE,⁸ de julho de 2019, as **vacâncias** no Quadro de Servidores responsáveis pela análise de benefícios se encontra dessa forma (DOC.):

CARGO	VAGOS
Técnico do seguro Social	17.392
Analista do Seguro Social	2.246

Quanto ao número de **Servidores em Abono de Permanência** até junho/2019, os números do SIAPE indicam o seguinte (DOC.):

CARGO	TOTAL
Técnico do Seguro Social (áreas meio e fim)	4.625
Analista do Seguro Social (áreas meio e fim)	96

Assim, é possível que, além das **19.638** vacâncias existentes, o INSS venha a perder, a qualquer tempo, mais de **4.721** servidores e, a julgar pela omissão do Ministério da Economia, sem qualquer solução de continuidade.

Em suma, o esvaziamento do corpo de servidores vêm provocando o represamento de milhares de processos administrativos que tratam desde requerimentos de benefícios diversos até singelos pedidos de extratos, gerando uma constante e contumaz violação das normas de regência.

A não reposição de agentes constitui hoje um obstáculo injustificado para a fruição de direitos fundamentais de população formada basicamente por cidadãos e cidadãos hipossuficientes e socialmente vulneráveis que, por tais condições, dependem dos recursos da Previdência para a satisfação de suas necessidades mínimas. **Não há sinais de qualquer política pública de atendimento digno ao segurado, se não de sucateamento dos serviços da Previdência.**

Não se trata de problema local, restrito a uma ou outra região, mas de um quadro de ineficiência que se expande por todo o país. Também seria injusto afirmar que os milhões de pedidos de benefícios feitos ao INSS são descabidos ou levianos, pois, como indica o Boletim Estatístico da Previdência Social 2006/2019⁹ (DOC.), mais de **63%** dos benefícios pleiteados no período foram concedidos administrativamente. E uma boa parte do que é negado ou cessado nessa esfera é deferido judicialmente.

⁸ Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos.

⁹ Vol. 24, nº 4.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

Diante da crise nos serviços da autarquia previdenciária e da absoluta apatia do Poder Público para saná-la e prevenir seu agravamento, o MPF encaminhou ao Ministério da Economia, à Secretaria da Previdência e ao INSS a Recomendação n. 19/2019, com os seguintes comandos:

- 1) a fim de **imprimir**, em **REGIME DE URGÊNCIA**, prazo **RAZOÁVEL** na resolução dos processos administrativos de competência da autarquia previdenciária, que o Ministério da Economia e o INSS **PROMOVAM**, no âmbito das suas esferas de poder, os atos necessários à **REPOSIÇÃO** da força de trabalho da autarquia em quantitativo não inferior às vagas/cargos em aberto acusados pelo Instituto;
- 2) que o Ministério da Economia **AUTORIZE**, em prazo não superior a **30 dias**, a realização de concurso público para a **REPOSIÇÃO** da força de trabalho da autarquia em quantitativo não inferior às vagas/cargos em aberto e para a **formação de Cadastro de Reserva** destinado ao preenchimento de vagas/cargos surgidos ao longo da validade do certame, inclusive resultantes da aposentadoria dos servidores que se encontram em abono de permanência;
- 3) autorizado o concurso público pelo Ministério da Economia, que o INSS **ELABORE cronograma** para a realização do certame cujo prazo processual até a **posse** dos aprovados **NÃO** ultrapasse **180 dias**;
- 4) que o Ministério da Economia, em conjunto com o INSS, **REALIZE** estudos para quantificar o número ideal de vagas/cargos, além daqueles já apontados e projetados pelo TCU no Acórdão nº 1795/2014, para posterior provimento, a fim de garantir a prestação dos serviços da autarquia em prazo **razoável**;

Em resposta, o Presidente do INSS reconheceu expressamente a carência de servidores e atribuiu essa falta à não autorização de novas contratações por parte do Ministério de Estado competente, hoje o Ministério da Economia. Referida resposta se deu nos seguintes termos:

[...] De se registrar que em novembro de 2017, este Instituto encaminhou à secretaria de Gestão de Pessoas do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ofício n. 1.261/PRES/INSS, reiterado pelo Ofício n. 825/PRES/INSS, de 24/07/18 (cópias anexas, em que solicitou o provimento adicional de 2.200 (dois mil e duzentos) cargos de Técnico do Seguro Social e 530 (quinhentos e trinta) de Analista do Seguro Social, com vistas à recomposição do quadro permanente do quadro de servidores deste Instituto, a serem convocados dentre os candidatos classificados na condição de excedentes do concurso realizado no ano de 2015.

5. Demais disso, por meio do Ofício n. 494/PRES/INSS, submeteu-se a Nota Técnica n. 03/DRESE/CODENC/CGDCE/DGP/INSS/2018, da Diretoria de Gestão de Pessoas deste INSS à análise pelo Ministério do Desenvolvimento Social, visando atualizar os dados dantes encaminhados àquele Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e reiterar o pleito de ampliação do número de vagas do concurso de 2015, bem como

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

solicitar a realização de novo concurso público para provimento do quantitativo restante para completar o quadro.

6. Não obstante o encaminhamento de resposta do INSS, consubstanciada na Nota Técnica n. 15763/2018, em que o Ministério do Planejamento, Planejamento e Gestão se manifestou contrariamente, alegando que 'sopesadas as questões trazidas pelo INSS frente aos esforços deste Ministério em atender às demandas de concurso de toda a Administração Pública Federal, ao histórico de autorizações de provimento para aquela Autarquia, bem como ao atual cenário de contenção de despesas que o país atravessa, propõe-se o indeferimento do provimento adicional solicitado por meio do Ofício 317/17/MDS, sem prejuízo da análise da demanda de novos concursos públicos já evidenciada pelo órgão demandante...', ainda não se obteve resposta para provimento do quantitativo de vagas apontado na já citada Nota Técnica n. 03/DRESE/CODENC/CGDCE/DPG/INSS/2018.

7. Salienta-se, em adição aos dados anteriormente apresentados, que vem sendo crescente o número de aposentadorias nos quadros dos servidores desta Autarquia. Ao passo em que nos anos de 2017 e 2018 houve 2010 e 2393 aposentadorias, respectivamente, e só nos primeiros meses de 2019 já se computam 3524 servidores aposentados (fonte Diário Oficial da União) com a expectativa de que o montante alcance, neste exercício, o número de 12.000 servidores, o equivalente a 30% da força de trabalho da Autarquia.

Já o Ministério da Economia argumentou que restrições orçamentárias impedem a realização de concurso para provimentos de cargos públicos:

[...] 5. Nesse sentido, as autorizações para realização de concursos públicos, bem como o provimento de cargos nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal são realizadas por este Ministério mediante análise, entre outros, das prioridades governamentais, levando-se em conta as necessidades do órgão solicitante, bem como tomando-se em conta as solicitações dos demais órgãos da Administração Pública Federal direta e autárquica e fundacional frente ao limite orçamentário estabelecido em lei e a disponibilidade orçamentário-financeira do período considerado.

[...]

7. As atuais diretrizes do Poder Executivo Federal apontam pela impossibilidade de realização imediata de novos concursos públicos. Tal procedimento se justifica em face da situação fiscal do País, que limita a atuação da Administração em ações que acarretem impactos orçamentário-financeiros não só do exercício em que toma a decisão, mas, principalmente, no que diz respeito àquelas que aumentem as despesas correntes que, em regra geral, perduram por inúmeros exercícios subsequentes.

[...]

8. Todavia, em razão das limitações aqui explicitadas esta Pasta ministerial vem dialogando com os demais órgãos da Administração Pública Federal para que estes se empenhem na implementação de alternativas para a melhoria do desempenho institucional. As medidas podem incluir, mas não se limitando a mapeamento, otimização e automação de processos: revisão

de procedimentos e modernização de normativos internos; e a realocação de pessoal entre unidades do próprio órgão, de modo a atender àquelas prioritárias e que garantam a melhoria de seus serviços públicos.
[...]

13. O Decreto n. 9.739, de 2019, que entrará em vigor em 1º de junho próximo estabelece quatorze medidas a serem observadas pelos órgãos na apresentação de propostas de fortalecimento da capacidade institucional por meio da realização de concursos públicos. O objetivo é que as análises sobre solicitações de novos concursos públicos sejam retomadas após os órgãos cumprirem as mencionadas medidas e as prioridades de atendimento ocorram cotejando-se a necessidade do órgão solicitante frente a deficiência de força de trabalho dos demais órgãos da Administração Pública federal e ao limite orçamentário-financeiro pré-estabelecido.

14. Outra medida adotada é a implementação do Programa de Gestão no âmbito do INSS, conforme a Portaria n. 241, de 23 de maio de 2019, o senhor Ministro da Economia autorizou a implementação do referido programa, em experiência piloto na modalidade tele-trabalho [...] [que tem] como pressuposto possibilitar a racionalização dos custos operacionais no âmbito do INSS e principalmente, promover maior eficiência, produtividade, qualidade, racionalização e otimização dos serviços [...].

Diante da negativa em atender às recomendações do MPF e da constante degradação dos serviços do INSS e, por consequência, do sistema de Seguridade Social, impõe-se o ajuizamento desta ação visando contornar esse panorama.

II.a) A Tomada de Contas n. 012.179/2013-2 do TCU e as recomendações para a reposição do quadro de servidores do INSS

No ano de 2013, mediante proposta feita pela sua Secretaria de Controle Externo da Previdência Social, do Trabalho e da Assistência Social, o Tribunal de Contas da União deu início a uma auditoria operacional (Tomada de Contas n. 012.179/2013-2) no INSS (**DOC.**). A proposta da fiscalização embasou-se, entre outros itens, no risco de um quadro insuficiente de servidores ou uma política inadequada de alocação capaz de comprometer a eficiência na análise e na concessão de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Ao longo do Relatório, o TCU verificou que, mesmo diante dos avanços tecnológicos, o público-alvo e as rotinas de trabalho do INSS ainda exigiam atendimento presencial e a análise individual dos requerimentos feitos pelos interessados. Por isso, eventos ou situações que impactassem o contingente de servidores disponíveis para atendimento aos segurados e para análise das milhares de solicitações encaminhadas diariamente ao INSS demandavam providências urgentes de parte da autarquia a fim de evitar um colapso nas suas atividades.

À época, o Órgão contava com 38.222 servidores ativos e 1.170 cedidos.¹⁰

¹⁰ Dados de junho/2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

Dessa soma, 26% já possuía condições de se aposentar e usufruía de abono permanência. Na percepção do TCU, tal quantitativo “**SUPERAVA MAIS DE CINCO VEZES um índice ACEITÁVEL de reposição de servidores por razão de aposentadoria.**” Cerca de 46% deles preencheria as condições de aposentadoria até 2017, sendo que, dos 86 cargos existentes, 49 estavam com mais de 80% em abono de permanência.

A concentração excessiva de processos de concessões em número reduzido de servidores já representava igualmente um risco para as atividades das APS, pois o impedimento de um agente (seja por saúde, remoção, exoneração ou aposentadoria, por exemplo) impactava o desempenho de sua unidade proporcionalmente à sua capacidade produtiva. O Tribunal salientou que um déficit de servidores também reduzia as possibilidades de controle interno, aumentando as chances de erros e fraudes.

Ante essas e outras constatações e com fundamento no art. 250, III, do seu Regimento Interno, o TCU **recomendou** ao INSS e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conjuntamente, que:

“9.1.1 elaborem plano de continuidade de negócios que estabeleça procedimentos a serem efetuados em um cenário de aposentadorias em massa no INSS, no sentido de mitigar danos e permitir que o INSS mantenha suas atividades críticas em um nível aceitável (item 4.1 deste relatório);

9.1.2. elaborem plano de reposição dos servidores em condições de aposentadoria, principalmente para as unidades com maiores índices de servidores recebendo abono permanência (item 4.1 deste relatório); [...]

9.3. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno – TCU, determinar ao INSS e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias a contar do Acórdão, Plano de Ação que contenha o cronograma de adoção das eventuais medidas necessárias à implementação das deliberações de que tratam os itens 9.1 e 9.2 retro, com a identificação dos responsáveis;”

Mais tarde, considerou **não implementadas as suas recomendações** (Acórdão nº 2568/2015) (DOC.):

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, pr unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 243, e 250, inciso III, do Regimento Interno, e em consonância com a proposta da unidade técnica nos autos (peça 7), em: [...] c) **considerar NÃO IMPLEMENTADAS AS RECOMENDAÇÕES dos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.795/2015 – TCU – Plenário;**

Vale lembrar que o INSS é autarquia federal cujos cargos efetivos são ocupados por servidores mediante prévia habilitação em concurso público (art. 37, § II, da CF). Mas na falta de novos certames para repor a equipe, o desmonte antevisto pelo TCU foi se materializando severamente nos últimos anos, redundando numa

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

profunda nos serviços da autarquia, e que afeta, inexoravelmente, a legítima fruição da Seguridade Social.

Nem se diga que a iminente reforma da Previdência reduzirá a necessidade de servidores no Órgão previdenciário. Afinal, o prolongamento da permanência de trabalhadoras e trabalhadores no mercado de trabalho aumentará sobretudo as demandas por auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Dado tal contexto, deve o gestor público usar dos meios previstos em lei para promover o recrutamento imediato de agentes proporcionalmente à demanda do serviço público do Órgão. Deve também planejar-se para a reposição daqueles em condições de aposentadoria – que recebem abono de permanência – tal como recomendado pelo TCU.

II.b) As Notas Técnicas do INSS para a reposição do seu quadro de servidores

A partir do diagnóstico do TCU e do concretizado desmonte de carreiras da Previdência então vaticinado, o próprio INSS elaborou, nas gestões passadas, várias Notas Técnicas dirigidas ao Ministério de Estado competente, nas quais destacou o aumento da carência de pessoal e reivindicou a sua recomposição contínua, inclusive mediante concurso público. Na Nota Técnica nº 01, do ano de 2015 (DOC.), constou o seguinte:

1. A presente Nota Técnica tem por objetivo apresentar considerações e atualizar números, reforçando informação à Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEGEP/MP, quanto à **urgência necessária na recomposição continuada do quadro permanente de pessoal da Autarquia, destacando o risco institucional iminente de colapso na prestação dos serviços aos Cidadãos pelo INSS.**
[...]

2. O déficit no Quadro de Técnico do Seguro Social continua elevado, como observado no quadro acima. As **3.900 (três mil e novecentas) vagas autorizadas em concurso público no período 2012/2014 repercutiram apenas na recomposição de 1.060 vagas, em decorrência do alto número de vacâncias**, com média anual de 1.000 (mil) servidores. Em 2014, ocorreram 971 (novecentas e setenta e uma) vacâncias, sendo 586 (quinhentas e oitenta e seis) decorrentes de aposentadoria, 119 (cento e dezenove) por exoneração, 141 (cento e quarenta e uma) por posse em outro cargo, 53 (cinquenta e três) por demissão e 72 (setenta e duas) por óbito. **RESSALTA-SE QUE ATUALMENTE 10.000 (DEZ MIL) TÉCNICOS (E SERVIDORES NÍVEL MÉDIO EQUIVALENTES) ENCONTRAM-SE EM ABONO DE PERMANÊNCIA, COM POSSIBILIDADE DE APOSENTADORIA IMEDIATA.**

3. O INSS editou a Resolução nº 175/PRES/INSS/2012, com o objetivo de estabelecer o quantitativo mínimo de Técnicos do Seguro Social em função da real demanda das Agências da Previdência Social - APS, com previsão de revisão periódica, fato que permite mapear com substancial segurança a

necessidade de recomposição do quadro de Técnicos em cada APS, **ONDE SE IDENTIFICA A CARÊNCIA INSTALADA, EM NÚMEROS ATUALIZADOS, DE 2.297 (DOIS MIL, DUZENTOS E NOVENTA E SETE) SERVIDORES. ESSE NÚMERO REPRESENTA O DÉFICIT DE SERVIDORES NA ÁREA FINALÍSTICA DA AUTARQUIA.**

A autarquia chamou a atenção para a defasagem entre a lotação mínima esperada e a lotação real, que já representava risco para a prestação regular dos serviços previdenciários e sociais. A perda simultânea de mais de um terço da força de trabalho do INSS sem reposição paralela representava abrir mão de grande parte do conhecimento acumulado por seus servidores. Por isso, insistiu:

6. Diante dos fatos apresentados e do crescente número de vacâncias, é que **REITERAMOS A NECESSIDADE DE SE ESTABELECEER UMA POLÍTICA ESTRATÉGICA E CONTINUADA DE REPOSIÇÃO DO QUADRO DE SERVIDORES DE FORMA A NÃO INVIABILIZAR O DESEMPENHO INSTITUCIONAL, NO RECONHECIMENTO DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO E SOCIAL DO CIDADÃO.**

Finalizou o Órgão, afirmando:

14. Diante do exposto, da realizada de carência atualmente já identificada e do relevante destaque para as ações de governo que tanto representam novas políticas de proteção social quanto favorecem o crescimento dos empregos formais, refletindo no aumento constante do número de filiados e contribuintes previdenciários e conseqüentemente da proteção previdenciária no País, gerando natural incremento da demanda por benefícios, conclui-se que as motivações para autorização dos provimentos solicitados são pertinentes e justificam-se.

Em 2017 foi emitida a Nota Técnica n. 05 (DOC.) que atualizou os dados anteriores. O Órgão salientou então que, embora autorizado concurso público nos anos de **2011, 2013 e 2015** para o provimento dos cargos das carreiras de Perito Médico Previdenciário e carreira do Seguro Social, as vagas não foram suficientes para suprir as lacunas dado o ***alto índice de evasão registrado no período de 2013 a 2017.***

A Nota Técnica n. 5 foi emitida durante a implementação do **INSS Digital**, uma nova forma de prestação de serviços assim apresentada pela autarquia:¹¹

Os pilares do projeto são o processo eletrônico – agendamento e concessão de benefício pela Internet para o segurado (deverá ser testado futuramente) ou por meio de entidade representativa que tenha celebrado Acordo de Cooperação Técnica com o INSS – e a distribuição das demandas entre as unidades.

Meu INSS – envio online

Também no conjunto de ações pensadas dentro do INSS Digital está a mudança na forma de contato entre o Instituto e o cidadão. O Meu INSS

¹¹ <https://www.inss.gov.br/inss-digital-nova-forma-de-atender-aos-segurados/>

(meu.inss.gov.br) é uma central de serviços do cidadão acessível por meio de senha validada diretamente pela Internet. Por meio do [Meu INSS](#) é possível a emissão de extratos e consultas.

Por meio do [Meu INSS](#) já é possível o envio online dos documentos necessários para o reconhecimento do seu direito. Ao fazer o agendamento, o cidadão é avisado sobre a possibilidade do envio de documentos diretamente pela Internet.

Esta forma de interação com o usuário ainda está sendo avaliada e é uma forma de familiarizar o segurado com o cerne principal do INSS Digital: conceder o direito do cidadão sem que ele tenha que ir a uma agência. No site [Meu INSS](#) estão descritos os procedimentos de como devem ser enviados os documentos. Os originais dos documentos digitalizados devem ser apresentados no dia do atendimento agendado.

Agência Digital

Outra vertente da nova forma de atendimento que está sendo pensada no INSS é a Agência Digital, em que os requerimentos dos segurados são trabalhados totalmente em meio eletrônico. Os documentos são digitalizados e todo o processamento dos benefícios é feito sem a geração de papéis ou processos físicos.

Contudo, referindo-se especificamente ao INSS Digital, a Nota já revelava a impossibilidade de tirar vantagem do novo projeto pela falta de pessoal: “as dificuldades para atender a lotação necessária, somadas ao déficit já instalado, conforme quadro acima exposto, impactam diretamente a implementação do novo fluxo de trabalho proposto pelo ‘INSS Digital’”.

Sabia-se então que, entre outros pontos calamitosos, 11.011 (onze mil e onze) Técnicos do Seguro Social estavam em abono permanência. Por isso, insistiu-se na urgente necessidade de recrutar mais servidores, bem como na realização de novo certame:

13. Considerando que o quantitativo de 2.114 (duas mil, cento e quatorze) vagas solicitadas para o cargo de Técnico do Seguro Social contempla apenas o número de homologados no concurso em andamento e não o déficit já instalado na Autarquia é que se propõe, alternativamente, a realização de novo concurso para 6.160 (seis mil, cento e sessenta) vagas ou a ampliação excepcional do número de candidatos homologados no concurso público nº 1/2015, em andamento.

14. Para atender o déficit da área meio, quanto ao cargo de técnico do Seguro Social, propõe-se que a reposição ocorra de forma escalonada ao longo dos próximos 4 (quatro) anos.

15. Quanto ao cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social e de outras formações permanecem as informações apresentadas na Nota Técnica nº 03/2017/DRESE/CODENC/CGDCE/DGP/INSS, de 29/05/2017.

16. Relativamente ao Peritos Médicos Previdenciários, tendo em vista que ocorreram novas evasões, esta ficou alterada para 2.146 (dois mil, cento e quarenta e seis) novos servidores.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

Com base na atualização dos dados que indicavam o elevado número de evasões, a alta quantidade de agentes em abono de permanência e o aumento de demandas por serviço, o INSS pediu novas contratações das seguintes vagas:

Autorização Esperada	Vagas
Técnico do Seguro Social	2.114
Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social (acréscimo de concurso vigente)	530
Técnico do Seguro Social (área fim)	6.160
Técnico do Seguro Social (área meio)	3.941
Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social (autorização para realização de novo concurso)	164
Analista do Seguro Social (Diversas formações)	1.493
Perito Médico Previdenciário	2.146
Total de Vagas	16.548

Uma vez que as faltas não foram revertidas, as discontinuidades nas ações institucionais a cargo do INSS se agudizaram. Assim, no ano seguinte, 2018, foi elaborada a Nota Técnica n. 03. (DOC.) Solicitou-se outra vez autorização para um aditivo de vagas do concurso público regido pelo Edital n. 1/2015 e a elaboração de uma proposta de lei orçamentária continuada do quadro de servidores. Na Nota, o Órgão repisou os argumentos anteriores e salientou que:

2. [...] a autarquia tem recebido um grande volume de ações do Ministério Público, por meio de Inquéritos Cíveis, Ações Cíveis Públicas, Procedimentos Preparatórios, Ações Judiciais e extrajudiciais da Defensoria Pública, ofícios frequentes de parlamentares, reclamações do próprio cidadão, via e-sic, e-mail, correspondência cobrando providências no sentido de recompor o quadro de servidores para atendimento à sociedade de forma minimamente satisfatória nas várias agências do INSS. [...]

16.1. O INSS tem envidado esforço para prestar um melhor atendimento ao cidadão, por isso está construindo um novo fluxo de atendimento ao segurado, permitindo a automação de alguns processos. No entanto, **as atividades executadas na modalidade digital requerem um uma força de trabalho qualificada** e de acordo com o quadro III, acima, o INSS corre o risco de perder mais de 5.000 (cinco mil) servidores que já preenchem os requisitos de aposentação.

16.2. Entretanto, **as dificuldades para atender a lotação necessária, somadas ao déficit de servidores já instalado, conforme quadros expostos acima, impactam diretamente na implementação do novo fluxo de trabalho proposto o pelo "INSS Digital".** [...]

19. Como sabido, a carência de servidores afeta diversos órgãos da Administração Pública. Todavia, a situação do INSS reveste-se de especificidade que merece reflexão meticulosa por parte do Órgão Gestor, devido ao impacto da insuficiência de pessoal na eficácia e na eficiência dos Planos de Governo sob a responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social. [...]

22. Sendo assim, diante do quadro de carência de servidores, podendo levar ao colapso no atendimento, afetando o cumprimento da missão institucional em promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social, bem como prejudicará a implementação do INSS Digital é que a autarquia vem ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, face à competência que lhe é restrita ara autorizar a criação de vagas e a realização de concurso público [...].

Novamente foi enfatizado que **o sucesso do novo fluxo de trabalho proposto pelo INSS Digital dependia da recomposição do quadro de pessoal.**

Por isso, nesse ano de **2018**, o Gestor do INSS requereu ao MPDG provimento suplementar vagas e também autorização para realização de um novo concurso para provimento do quantitativo restante. **Mas nada foi deferido.**

Registre-se que, pese o agravamento do que exposto nas Notas, não há notícias de que a atual Presidência do INSS tenha reiterado as gestões formuladas por seus antecessores. Sua aposta reside na total virtualização das tarefas da autarquia¹² cujos efeitos são profunda e largamente **excludentes**. Um concertado desmonte da Seguridade Social reclama a responsabilidade do Administrador na medida da sua omissão.

II.c) A piora na Idade média do acervo do INSS detectada pela CGU

O exame da atuação do INSS não se limitou aos trabalhos do TCU. Em 2017, a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou várias ações para avaliar, entre outros pontos, o desempenho do Instituto na prestação de serviços à população. Ao final, a CGU concluiu aquilo que os números já apontados não deixam mentir: **houve piora nos resultados do índice de IDADE MÉDIA DO ACERVO nas unidades que implantaram os SERVIÇOS DIGITAIS.**

O anunciado propósito do INSS Digital – instituído pela Portaria nº 91/PRES/INSS, de 19 de janeiro de 2017 – foi facilitar o acesso aos serviços da autarquia com a otimização da força de trabalho, conferindo celeridade, eficiência, economicidade e qualidade ao atendimento. Incentivou-se, para isso, o uso de processos eletrônicos, teletrabalho, autoatendimento, distribuição de demandas

¹² <http://www.sindisprevrs.org.br/noticias/detalhe/id/2844-presidente-do-inss-ataca-servidores-e-segurados>

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

entre as unidades e utilização de sistema informatizado de gestão, e o fomento à celebração de Acordos de Cooperação Técnica com entidades representativas de trabalhadores e aposentados para propiciar obtenção de direitos por meio remoto.

A adoção do INSS Digital precedeu o Relatório de Avaliação dos Resultados de Gestão n. 20160409, elaborado pela CGU (**DOC.**). Ainda sobre o objetivo do INSS Digital, sua implantação viria, em tese, simplificar a entrada [de processos], dando robustez ao processo de análise, iniciando-se pela padronização dos procedimentos de protocolo e identificação exata de cada agente participante do processo. Ou seja, esperava-se uma redução no tempo de espera do agendamento e do atendimento nas unidades e a melhor distribuição de demanda.

Mas, ao avaliar o processo de desburocratização do atendimento ao cidadão no INSS no período entre 2013 e 2017, a CGU apontou **PIORA** nos indicadores Tempo Médio de Agendamento Ativo (TMAA) e Idade Média do Acervo (IMA).¹³ Avaliadas 80 (oitenta) agências de Atendimento que já faziam uso do INSS Digital em 2017, concluiu-se que o índice Tempo Médio de Agendamento Ativo (TMAA) havia, efetivamente, apresentado visível melhora. **O mesmo não podia ser afirmado em relação ao Índice Média do Acervo.** A fila para a resolução dos processos, antes **PRESENCIAL**, tornou-se **VIRTUAL**. Em síntese, o resultado foi **NEGATIVO**, como concluiu a CGU:

“[...] a maioria das agências que implantaram o projeto até agosto de 2017 tiveram uma PIORA no indicador maior do que a piora que aconteceu em todas as Agências de Previdência Social do INSS, considerando o comparativo do período de setembro de 2016 com o de 2017.”

A Controladoria veio endossar o que se tem presenciado desde a implantação dos novos serviços remotos: ainda que o teleatendimento 135 e o Meu INSS tenham, em tese, facilitado a formulação de pedidos à autarquia, **esta não consegue processar, em prazo minimamente razoável, os requerimentos administrativos desencadeados por essas vias. É que as novidades tecnológicas não dispensam a atuação dos servidores para a análise e a decisão sobre o que foi requerido.** Na falta da mão de obra humana, a mora na resolução dos requerimentos administrativos se torna **INSUPERÁVEL**. Como visto nas Notas Técnicas transcritas, o próprio Órgão reconheceu que a eficiência das **ATIVIDADES EXECUTADAS NA MODALIDADE DIGITAL REQUEREM UMA FORÇA DE TRABALHO QUALIFICADA.**

Apesar de todos os alertas feitos pelos órgãos de controle e pelo próprio INSS, a **Instrução Normativa n. 96, de 2018 (DOC.) adotou os meios remotos como porta de acesso à autarquia, com destaque para o canal virtual Meu INSS. Com isso, reduziu-se consideravelmente o atendimento presencial imediato – o chamado atendimento espontâneo – nas Agências, obrigando a população a recorrer a um agendamento**

¹³ O TMAA busca aferir o tempo médio que os cidadãos aguardam entre a data de solicitação e a data de marcação do agendamento. O IMA tem por objetivo medir a idade média do acervo dos processos que estão aguardando conclusão. Uma redução no seu número absoluto representa uma melhoria em seu resultado ao longo do tempo.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

prévio feito por meio do teleatendimento 135 ou, PREFERENCIALMENTE, ao autoatendimento feito pelo Meu INSS, quer dizer, por meio virtual.

Mais recentemente, com o Ofício-Circular Conjunto n. 7/DIRAT/DIRBEN/INSS, de 12 de junho de 2019 (**DOC.**), a autarquia impôs NOVOS VETOS AO ATENDIMENTO PRESENCIAL. Assim, os requerimentos devem ser hoje formulados e obtidos basicamente por meio remoto, **tolhendo a população vulnerável e hipossuficiente de obter informações e instruções precisas junto a um servidor da Agência.** Contrariamente aos fins que justificaram os *novos fluxos de trabalho*, os recursos remotos (digital ou telefônico) representam hoje uma **BARREIRA** para grande parte da população que recorre ao INSS.

Por certo, vários documentos e/ou atos são hoje praticados, demandados, disponibilizados, prestados, enviados, realizados etc por pessoas físicas ou jurídicas públicas e privadas unicamente por meio virtual, de modo que nada de estranho haveria nas novas orientações do INSS. No entanto, seria o grande público da autarquia capaz de assimilar tal novidade? Definitivamente não! Não houve facilitação do acesso do cidadão às instâncias administrativas, como quer a norma aplicável, o Decreto n. 8.539/2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico nos processos administrativos públicos.

Não se pode ignorar que, à luz de números apresentados pelo INSS, **65,31%** dos seus beneficiários recebe o valor de **até 01 salário-mínimo** e que cerca de **72,71 %** dos benefícios são destinados a uma população com **60 ou mais anos** de idade, e que cerca de **13.000.000** são, no **mínimo, septuagenários**. Isto é, **mais da metade dos milhões** de beneficiários da Previdência é composta por **pessoas pobres** e de **idosas (DOC)**. Tais aspectos, associados a uma presumível **formação educacional deficiente**, indica que **pouca ou nenhuma chance possuem de tirar suficiente proveito da moderna ferramenta virtual** – o Meu INSS – e inclusive do teleatendimento.

Estamos, sem dúvida, diante da chamada **INFOEXCLUSÃO**. Mesmos os mais entusiastas dos avanços da Internet não negam os efeitos excludentes do mundo digital. Eles ocorrem quando a centralidade da rede em diversos planos se converte em marginalidade para aqueles que não têm condições de acessá-la, que possuem acesso limitado a Internet ou que não detêm condições suficientes para tirar partido dela.¹⁴ **Esclareça-se: a exclusão não se mede somente pela ausência de computador ou pelo não acesso à Internet. Ela também é aferida a partir do tempo disponível, da qualidade do acesso à Internet, da atualização do hardware e do software e da capacidade de leitura e de interpretação das informações pelo usuário.**¹⁵

Assim, os canais remotos, especialmente o Meu INSS, ao tempo em que **MASCARAM** a **PRECARIZAÇÃO** dos serviços da autarquia previdenciária e do seu quadro funcional, **barram** o acesso de milhões de pessoas a direitos que lhes

14 CASTELS, Manuel, *A Galáxia Internet*.

15 SORJ, B.; GUEDES, LE. *Internet y pobreza*.

assistem. Mais do que isso, **propiciam, paralelamente, a proliferação de terceiros prestadores de serviços – seja pessoa física, seja pessoa jurídica – que cobram dos segurados e assistidos para obter pelos instrumentos virtuais a “facilidade” que é a eles negada.**

A propósito do uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal, o Decreto n. 8.539/2015, que trata do tema, dispõe:

Art. 3º. São **objetivos** deste Decreto:

I - **assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;**

II - promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade;
[...]

IV - **facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas.** [...]

Art. 5º. Nos processos administrativos eletrônicos, os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, **exceto nas situações em que este procedimento for inviável ou em caso de indisponibilidade do meio eletrônico cujo prolongamento cause dano relevante à celeridade do processo.**

No quadro ora exposto, está claro que os objetivos do Decreto não foram atendidos dado o inquestionável fracasso do INSS na prestação de serviço **eficaz e efetivo** a partir da adoção desse nova tecnologia. Além de dificultar o acesso de grande parte da população que ocorre à autarquia – já que o INSS Digital é de difícil manejo até mesmo para experimentados –, e torná-la, por consequência, dependente de terceiros, o sistema digital não possui inteligência para analisar as informações recebidas e decidir sobre elas. O silêncio da União diante das constatações dos órgãos de controle e dos reclamos da própria autarquia previdenciária fazem crer numa deliberada vontade de desmantelá-la ao arrepio da **probidade administrativa.**

A situação descrita motivou a Defensoria Pública da União no Distrito Federal a ajuizar Ação Civil Pública no ano de 2018 em desfavor do INSS para obter tutela jurisdicional destinada a sanar dificuldades no atendimento realizado pelo INSS **(DOC.)**. Argumentou a Defensoria que a limitação ao atendimento presencial e direto aos beneficiários **dificulta ou impede o acesso à autarquia para todas as pessoas que não possuem conhecimento em tecnologia, que têm dificuldades para acessar a plataforma digital e que sequer têm acesso ao meio digital.**

Com tais propósitos, a DPU requereu a manutenção de atendimento PRESENCIAL ao público, observadas as prioridades legais, designando-se ao menos 1 (um) servidor por agência para atendimento ao referido público, seja de forma direta, seja mediante apoio ao atendido nas hipóteses em que for disponibilizado o atendimento em meio eletrônico, em computador disponibilizado para esse fim na própria agência. **A DPU também pediu a observância do prazo máximo de 30 dias (ou**

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

outro prazo razoável), para agendamento prévio e efetivo atendimento ao segurado e a fixação de 45 dias (ou outro prazo razoável) para o efetivo atendimento ao segurado e a decisão sobre a concessão ou indeferimento do benefício.

Entretanto, a integral concretização dos legítimos direitos buscados pela DPU em favor dos beneficiários da Previdência Social perpassa, acima de tudo, pela recomposição do quadro de pessoal. Veja-se, nesse sentido, a defesa apresentada pela AGU nesse processo, em que atribui a **ineficiência do INSS** – no caso o não cumprimento de **4.800 intimações judiciais** no estado do Espírito Santo – à falta de pessoal (**DOC.**):

“Constata-se, portanto, que o atraso no cumprimento desta e de outras 4.800 intimações judiciais ocorre por falta de estrutura do órgão previdenciário e não por desídia ou desrespeito à determinação judicial, não tendo esta Procuradoria federal qualquer ingerência ou gestão sobre a implantação ou revisão de benefícios por parte do INSS.”

A reocupação das vacâncias no INSS deixadas em todo o território nacional nos últimos anos é medida que se impõe, sem o que não se garantirá o reconhecimento de direitos em prazo *razoável*, até mesmo aqueles reconhecidos no âmbito judicial.

II.e) A crescente judicialização da matéria previdenciária

.Em 09 /01/2019, S. M. S. O. impetrou Mandado de Segurança em desfavor do INSS para que seu requerimento de **Salário-Maternidade** fosse analisado. O pedido, formulado administrativamente em 03/07/2018, isto é, cerca de **06 meses** antes, não fora até então apreciado (autos n. 1000481-96.2019.4.01.3400).

.Em 21/02/2019, M. F. P. L. impetrou mandado de Segurança em desfavor do INSS para que seu requerimento de **Salário-Maternidade** fosse analisado. O pedido, formulado administrativamente em 05/10/2018, isto é, mais de **03 meses** antes, não fora até então apreciado (autos n. 1004545-52.2019.4.01.3400).

.Em 06/12/2018, J. S. impetrou mandado de segurança em face do INSS para que seu requerimento de **Benefício de Prestação Continuada** fosse analisado. O pedido, formulado administrativamente em 21/03/2018, isto é, cerca de **09 meses antes**, não fora até então apreciado (autos n. 1000019-42.2019.4.01.3400).

.Em 10/12/2018, M. M. S. impetrou Mandado de Segurança em desfavor do INSS para que seu requerimento de **Pensão por Morte** fosse analisado. O pedido, formulado administrativamente em 15/06/2018, isto é, cerca de **06 meses antes**, não fora até então analisado (autos n. 1026793-46.2018.4.01.3400).

.Em 20/02/2019, os **menores** L. Q. S. e A. Q. S. impetraram Mandado de Segurança em face do INSS para que seu requerimento de **Pensão por Morte** (do genitor) fosse analisado. O pedido, formulado administrativamente em 26/11/2018,

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

isto é, cerca de **03 meses** antes, não fora até então analisado (autos n. 1004699-70.2019.4.01.3400).

Tais demandas – apresentadas por segurados com filho recente, pessoas idosas, pessoas com deficiência física ou mental, menores órfãos etc –, que se somam a **mais de 3 milhões** de outras **ações judiciais** propostas anualmente em desfavor do INSS, demonstram que o crítico quadro na prestação dos serviços da Previdência vem desaguar no Poder judiciário.

A intensa e crescente judicialização se confirma nos relatos feitos na Tomada de Contas n. 022.354/2017-4¹⁶ (**DOC.**) do Tribunal de Contas da União. O levantamento de dados ocorreu no período de **09/8/2017 a 30/5/2018** com o objetivo de identificar os riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios, quantificar a ocorrência do suscitado fenômeno, mapear os correspondentes processos e identificar os principais fatores para tal judicialização.

Segundo o Relatório que daí resultou, **57,9% dos novos processos** acionados na **Justiça Federal em 2016 – 2.224.760** – versaram sobre **direito previdenciário**. Em **2016**, a **Justiça Federal** teve **3,8 milhões de casos novos**, o que equivale a **13%** do total dos processos judiciais instaurados na justiça brasileira. A tais números devem ser acrescidos os dados da **Justiça Estadual** – que atua com competência *originária* e *delegada* em matéria previdenciária –, que recebeu, no ano de 2016, **844.151 casos novos** no 1º grau de jurisdição.¹⁷

A equipe do TCU verificou que, no período de 2014 a 2017, o INSS concedeu aproximadamente **20 milhões** de benefícios, incluído nesse montante **1,8 milhão (9,3%) instituídos a partir de decisões judiciais – concessões, reativações e revisões** –, com a majoritária participação dos Juizados Especiais Federais.¹⁸

Registre-se que também a DPU é fortemente afetada por esse fenômeno, exercendo suas atribuições principalmente na defesa da tutela individual do segurado.

Para as ações coletivas, a unidade técnica do Tribunal anotou, a partir das informações prestadas pela Procuradoria Federal do INSS, pelo MPF, pelo INSS e pela DPU, que, até o final do trabalho de auditoria foi detectada a tramitação de, no mínimo, **90 ações civis públicas ou mandados de segurança coletivo**, com subsequentes alterações sobre as regras para a concessão de benefícios ou o fluxo de

¹⁶ Às quais estão apenas as TCs n. 029.48/2016-8 e n. 029.485/2016-9.

¹⁷ Segundo o TCU, “há uma limitação nesses dados coletados, visto não ser possível segregar, com precisão, os dados da Justiça de 1º grau concernentes às duas competências.”

¹⁸ A TC n. 022.354/2017-4 também sinalizou possível ilegalidade nos procedimentos periciais da autarquia previdenciária, a qual foi suscitada por Magistrados Federais como consta do Relatório: “181. Alguns magistrados, por sua vez, relataram fragilidades na perícia do INSS, como: [...] - política de redução de benefícios por incapacidade, o que faria suspeitar de uma suposta orientação interna para a não concessão [...]”.

atendimento do INSS.

Essa crescente judicialização da matéria previdenciária recebeu severas críticas de parte do próprio Poder Judiciário, como visto nas considerações do Ministro Luis Roberto Barroso quando relator do Recurso Extraordinário n. 631.240:

"Esta é a interpretação mais adequada ao **princípio da separação de Poderes**. Permitir que o Judiciário conheça originariamente de pedidos cujo acolhimento, por lei, depende de requerimento à Administração **significa transformar o juiz em administrador, ou a Justiça em guichê de atendimento do INSS**, expressão que já se tornou corrente na matéria. **O Judiciário não tem, e nem deve ter, a estrutura necessária para atender às pretensões que, de ordinário, devem ser primeiramente formuladas junto à Administração**. O juiz deve estar pronto, isto sim, para responder a alegações de lesão ou ameaça a direito. Mas, se o reconhecimento do direito depende de requerimento, não há lesão ou ameaça possível antes da formulação do pedido administrativo. Assim, não há necessidade de acionar o Judiciário antes desta medida.

[...]

Como se percebe, **o Judiciário simplesmente não tem – e nem deveria ter – a estrutura necessária para atuar paralelamente ao INSS, como instância originária de recepção e processamento de pedidos de concessão de benefícios**. Pretender transferir aos juízes e tribunais a enorme demanda absorvida pela Previdência implicaria o total colapso do sistema judiciário. Nota-se ainda que a instância administrativa, mesmo com todas as suas falhas e carências, é gratuita, fornece respostas em média muito mais rápidas e é integrada por servidores especializados. A pretendida subversão da função jurisdicional, por meio da submissão direta de casos sem prévia análise administrativa, acarreta grande prejuízo ao Poder Público e aos segurados coletivamente considerados. Isto porque a abertura desse “atalho” à via judicial gera uma tendência de aumento da demanda sobre os órgãos judiciais competentes para apreciar esta espécie de pretensão, sobrecarregando-os ainda mais, em prejuízo de todos os que aguardam a tutela jurisdicional. Por outro lado, os órgãos da Previdência, estruturados para receber demandas originárias, teriam sua atuação esvaziada pela judicialização."

Em síntese, não é papel do Judiciário atuar como instância originária nas demandas previdenciárias. Além de não possuir estrutura para isso, não cabe a ele realizar atividade que é primordial da autarquia previdenciária.

Mais do que isso, o deslocamento da pretensão não atendida pelo INSS para o Judiciário implica **ALTOS CUSTOS**. Além de **duplicar trabalho já realizado (em tese) administrativamente**, os **gastos do processo judicial** representam **4 vezes mais** que o **processo administrativo**: enquanto o trâmite de um requerimento (processo) administrativo custou, em média, **R\$ 894,00**, um processo judicial de 1ª instância custou **R\$ 3.734,00**.

Parece que, havendo de fato preocupação com o gasto público, tal sangria não

pode ser ignorada pelo gestor público!

A equipe de fiscalização atentou igualmente para o problema do pagamento de **multas judiciais** impostas ao INSS em razão da demora no cumprimento das decisões judiciais, destacando que, no exercício de 2016, essas multas alcançaram o montante de **R\$ 9.079.485,41** seja por meio de precatórios, seja por meio de Requisição de pequeno Valor (RPV). No período, foram 1.342 multas cominatórias impostas ao INSS que resultaram da falta de pessoal para obedecer aos comandos sentenciais.

Como visto, os recursos não investidos na autarquia previdenciária para reposição funcional acabam escoando por vias transversas – as demandas apresentadas ao Poder Judiciário –, e a custos absolutamente desproporcionais, o que implica **verdadeira lesão aos cofres públicos**.

II.d) A reação de Magistrados Federais ao estado atual dos serviços do INSS

Em relação aos fatores que fomentam a aludida *judicialização da matéria previdenciária*, o TCU identificou, a partir de pesquisas junto a agentes da Procuradoria-Geral da Fazenda, da Advocacia-Geral da União e da Magistratura Federal, o seguinte: “incentivos processuais à litigância”, ausência de riscos ou ônus à parte vencida, “divergência entre o INSS e o Poder Judiciário” em relação à matéria de fato e à interpretação das normas previdenciárias.

Pode-se ver que a Tomada de Contas não abordou o fenômeno da *judicialização* pela ótica da MOROSIDADE do INSS. Nada obstante, é inevitável concluir – ao encontro da auditoria pretérita cujo Acórdão recomendou a recomposição do quadro de servidores – que parte da judicialização poderia ser evitada fossem os requerimentos administrativos processados nos prazos previstos em lei. Ou seja, **a incapacidade da autarquia previdenciária em dar respostas aos beneficiários em tempo razoável, como se extrai objetivamente dos dados e informações expostos nesta Inicial, acaba por redobrar as ações judiciais, individuais e coletivas, e o esforço do Poder Judiciário para processá-las.**

A situação é de tamanha gravidade que Magistrados Federais com atuação na Seção Judiciária do Rio de Janeiro encaminharam documento ao *Parquet* (Ofício n. JFRJ-OFI—2019/00612) no **mês de janeiro do corrente ano**, informando sobre o aumento significativo de ações judiciais contra o INSS (documento juntado nos autos da ACP n. 5029390-91.2019.4.02.5101, da 13ª Vara Federal da Seção judiciária do RJ). Essa situação, segundo os signatários, se deve à incapacidade da autarquia de atender aos requerimentos protocolados pelos segurados.

No documento, os Juízes suscitam **falhas na atuação administrativa do INSS, atraso de muitos meses na resolução dos requerimentos e acusam maiores dificuldades ou impossibilidade do segurado para obter informações sobre o seu**

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

pedido a partir da implementação do INSS Digital. Informam, além disso, que as próprias liminares concedidas em ações judiciais que impõem obrigação de fazer ao INSS, no caso apreciar requerimento administrativo, não vêm sendo cumpridas.

Assim, fazendo uso da previsão contida no art. 7º da Lei de Ação Civil Pública – Lei n. 7.347/1985 –¹⁹ os Magistrados ponderaram e requereram providências ao MPF nos seguintes termos **(DOC.)**:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

OFÍCIO Nº JFRJ-OFI-2019/00612

PR-RJ-00010593/2019

Rio de Janeiro, 28 de janeiro de 2019.

Exmº. Srº. Drº.
Rafael Antonio Barretto dos Santos
Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Ministério Público Federal
Rua Nilo Peçanha, 31, Centro - Rio de Janeiro/RJ

Assunto: Providências / informações sobre o andamento processual

Exmo. Sr. Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio de Janeiro,

Cumprimentando-o cordialmente, vimos para os fins do artigo 7º, da Lei 7.347, informar os fatos que seguem, para as providências cabíveis.

Como Juízes Federais no exercício da jurisdição na área previdenciária, percebemos falhas de procedimento na atuação administrativa do INSS, que podem importar em violação de direitos constitucionais dos segurados da previdência, de expressivo relevo social.

É crescente o número de processos em que a parte pede socorro ao Poder Judiciário ante a omissão da autarquia em dar uma resposta ao cidadão.

São requerimentos de todas as espécies de benefícios previdenciários ou mesmo de natureza assistencial, geridos pelo INSS que, transcorridos muitos meses, não tem qualquer andamento.

A recente sistemática adotada pelo modelo INSS-Digital dificulta ainda mais o acesso do segurado a informações sobre o seu requerimento. Veja-se que nessa sistemática não é mais atribuído um número de benefício ao requerimento administrativo. Tampouco há uma vinculação do requerimento a uma Agência da Previdência Social no município de residência do segurado, ou onde o segurado fez o requerimento e apresentou a documentação.

Não se ignora que as relações de trabalho efetivamente evoluíram e não se pode negar as vantagens de utilização de trabalho remoto. Assim, se agências de outras localidades estão ociosas, podem certamente auxiliar àquelas que estão mais sobrecarregadas. Contudo, não pode o segurado ficar refém desse novo procedimento administrativo. Na prática, o segurado não tem mais aonde ir para ter informações sobre o seu requerimento.

Veja-se a título de exemplo os processos ns. 5000300-38.2019.4.02.5101, 5000305-60.2019.4.02.5101, 5047503-30.2018.4.02.5101, 5001183-82.2019.4.02.5101, 5035374-90.2018.4.02.5101. Todos são requerimentos de benefícios apresentados em Agências da Previdência Social



Assinado digitalmente por MARCELLA ARAUJO DA NOVA BRANDAO, VICTOR ROBERTO CORREA DE SOUZA, MICHELE MENEZES DA CUNHA, CASSIO MURILO MONTEIRO GRANZINOLI e PAULA PATRICIA PROVEDEL MELLO NOGUEIRA.
Documento Nº: 2402290-2140 - consulta à autenticidade em <https://siga.jfrj.jus.br/sigaex/autenticar.action>



JFRJOFI201900612A

; que
a as

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

entre abril e agosto de 2018 e que até a concessão das liminares com ordem para cumprimento de obrigação de fazer, qual seja, proferir decisão administrativa, permaneciam sem qualquer andamento nos sistemas da previdência.

Nesse sentido, com fundamento no artigo 129, II e X da Constituição da República, por se tratar de direitos que, embora individuais, gozam de relevante interesse social, tal como reconhecido pelo E. Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE-AgR 472.489, de relatoria do Min. Celso de Mello, 2ª T, data de julgamento 29.04.2008 e DJU-e 28.08.2008, parece ser o caso de intervenção do Ministério Público Federal, para que haja respeito ao devido processo legal administrativo e à garantia do segurado da previdência a obter uma prestação de serviço público digno de cidadania.

Lembramos que permanecemos à disposição, para qualquer esclarecimento adicional, bem como para participar se for o caso de tentativa administrativa de solução consensual para que a autarquia funcione dignamente dentro da sua atribuição constitucional. Por oportuno registramos que não temos jurisdição sobre matéria coletiva, mas conforme art. 7º da Lei 7347, temos a obrigação legal de trazer os fatos narrados ao *Parquet*.

Atenciosamente,

MARCELLA ARAUJO DA NOVA BRANDAO
JUIZ FEDERAL
11º JUIZADO ESPECIAL FEDERAL

PAULA PATRICIA PROVEDEL MELLO NOGUEIRA
JUIZ FEDERAL
9º JUIZADO ESPECIAL FEDERAL

CASSIO MURILO MONTEIRO GRANZINOLI
JUIZ FEDERAL
8º JUIZADO ESPECIAL FEDERAL

MICHELE MENEZES DA CUNHA
JUIZ SUBSTITUTO
6º JUIZADO ESPECIAL FEDERAL

VICTOR ROBERTO CORRÊA DE SOUZA
JUIZ SUBSTITUTO
11º JUIZADO ESPECIAL FEDERAL



Assinado digitalmente por MARCELLA ARAUJO DA NOVA BRANDAO, VICTOR ROBERTO CORREA DE SOUZA, MICHELE MENEZES DA CUNHA, CASSIO MURILO MONTEIRO GRANZINOLI e PAULA PATRICIA PROVEDEL MELLO NOGUEIRA.
Documento Nº: 2402290-2140 - consulta à autenticidade em <https://siga.jfjf.jus.br/sigaex/autenticar.action>



JFRJOF201900612A

Relevante observar, paralelamente a tal pedido de providências, que, na percepção de Magistrados ouvidos na fiscalização do TCU sobre a judicialização da

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

matéria previdenciária, os trabalhos do INSS pecam por fragilidades que resultam de diversos elementos. Entre eles estão arrolados a não utilização de peritos especialistas na enfermidade do segurado; a desconsideração de aspectos socioeconômicos e do princípio *in dubio pro misero*; a falta de qualidade técnica dos trabalhos; a incompletude dos laudos; a instrução inadequada dos processos administrativos ao não realizar pesquisa ou justificação administrativa ou realizá-las de maneira deficiente; a não realização de pesquisas externas, entrevistas e justificações administrativas (quando o segurado ou suas testemunhas dão ‘depoimentos’ ao INSS); a falta de motivação clara, compreensível e correta nas decisões administrativas, principalmente no indeferimento de benefícios; e a orientação deficiente ao segurado hipossuficiente, aliada ao excesso de exigências.

Parece improvável que um quadro completo de agentes, inclusive especializados por matéria – tal como solicitado nas Notas Técnicas do INSS –, desse causa a tão graves fragilidades. Exames *superficiais, deficientes, inadequados, desqualificados, incompreensíveis, incorretos etc* podem também ser explicados num panorama de déficit de pessoal.

Tampouco a instituição de gratificações/bônus em favor dos servidores em atividade saneia as deficiências apontadas, dada a incapacidade de sua **assoberbada** e, conseqüentemente, **precarizada** força de trabalho de absorver a demanda existente. Ao contrário, tais prêmios, num contexto depauperado de agentes, somente facilita a reprodução das falhas. Também tendem a configurar *assédio moral organizacional* em razão de gestão administrativa voltada ao aumento da produtividade por meio de pressões e sujeição de servidores a metas abusivas. Essa situação foi inclusive denunciada ao MPF por servidora da autarquia, como visto nos seguintes fragmentos da denúncia (DOC.):²⁰

“[...] No último e-mail (também em anexo), relatei a **manobra que foi criada pela autarquia para se ver livre da cobrança governamental de reduzir a demora entre a solicitação do serviço e atendimento do serviço** (o agendamento estava caindo para mais de 6 meses depois): a manobra era que o **servidor passasse a SÓ PROTOCOLAR**.

Os agendamentos passaram a cair para o dia seguinte!!! Todavia, **deixaram para pensar depois ‘quem analisaria’ os processos...**

[...]

Não há milagre: antes o servidor iniciava e terminava o processo. O agendamento caía para muitos meses depois (nós servidores não temos culpa da não-reposição do quadro funcional). Entretanto, era analisado e tinha fim. **Agora, tal como relatado no e-mail anteriormente, a poeira é jogada para debaixo do tapete: protocola-se o processo que fica numa nuvem digital de tarefas para um diiiiia ser analisado.**

[...] **Como fazer a mesma quantidade de serviço com menos da metade do quadro funcional?**

Estão propondo, em verdade, um bônus por produção EXTRA, acaso os servidores tenham um interesse.

Ainda assim, ainda que fossemos capazes de fazer progressos extras em casa ou na Agência para ganhar um adicional, como dar conta de toda a

²⁰ Notícia de Fato n. 1.22.010.000321/2018-18.

carga de processos com menos que da metade do quadro funcional que tínhamos?

Quanto ao *home office*, para os servidores que apenas pensam em si, é uma beleza: deixa-se de enfrentar o público e 'a Agência que se esfalfe'... mas para os servidores (e servidoras, como eu) que vestem a camisa e querem que a instituição sobreviva, sabemos que ainda é muito, mas muito necessário o atendimento PRESENCIAL ao público, que ainda não tem conhecimento suficiente para solicitar tudo pela Internet.

Diante do exposto, mais uma vez quero informar que a Instituição está em colapso e pedir ao Ministério Público Federal que adote medidas para pressionar o governo e a Alta Cúpula do INSS a tomar medidas que realmente sejam eficazes, e que não coloquem a 'poeira debaixo do tapete'! Os servidores estão sendo pressionados a cumprir metas com metade do quadro funcional antes existentes! É um milagre que ser humano nascido na Terra não é capaz de fazer!

Quando criaram esse 'projeto' de só protocolar e tudo ir para a nuvem, vieram com a promessa de que os servidores não seriam punidos com esse aumento do número de processos represados. Mas a pressão tem sido sobrehumana e estamos sendo penalizados sim!! E o povo também! Porque a cada dia são menos servidores e o público continua em igual quantidade!!

Em face da inação estatal, cabe ao Poder Judiciário agir, assegurando a aplicação dos princípios e das normas constitucionais e legais que permeiam a Administração Pública.

III) O DIREITO

III.a) A proteção social dos trabalhadores, vulneráveis e hipossuficientes

É papel do Estado proteger os indivíduos e suas famílias diante de contingências que dificultam ou impedem, de forma temporária ou permanente, a sua atividade laborativa e, portanto, a sua **subsistência**. Essa proteção se acha consolidada nas políticas de Seguridade Social previstas no art. 194 da CF.

Previdência (art. 201/CF) e Assistência Sociais (art. 203/CF), junto com Saúde, integram, à luz do princípio da *solidariedade social*, o Sistema da Seguridade. Como dimensão dos direitos fundamentais, esses direitos sociais concretizam-se por meio de prestações positivas estatais em favor dos mais débeis. Nesse sentido, dispõe o art. 6º da CF que:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a **previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a **assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição.

Tais direitos se tornam um pressuposto para o combate às desigualdades sociais, à pobreza e à marginalização, fundamentos da República (art. 3º da CF), sendo imprescindíveis para a efetivação do **princípio da dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III, da CF),

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

Do enquadramento da norma na categoria dos direitos fundamentais decorre o reconhecimento de sua prevalência hierárquica – formal e axiológica –, exigindo a aplicação imediata das normas de proteção aos direitos, (art. 5º, § 1º, CF). Tal fundamentalidade não pode ser ignorada pelo hermenauta, a quem cabe emprestar-lhe uma interpretação com efeitos devidos.

Os direitos fundamentais à Previdência e à Assistência Social são regulamentados no Título VIII da Constituição Federal, que trata da “Ordem Social”. Quanto ao conteúdo jurídico do direito à Previdência, a Carta estabelece que:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa

renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.1º, da Lei nº 8.213 descreve sua fundamentalidade, [...]

Realçando a essencialidade do direito fundamental à Previdência, dispõe o art. 1º da Lei nº 8.213 que:

Art. 1º. A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Quanto ao conteúdo jurídico do direito fundamental à assistência social, prevê o art. 203 da CF que:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

O art. 1º da Lei nº 8.742/93 – que trata da Assistência Social – reafirma as normas constitucionais e a elas agrega direitos:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A Previdência, então, não esgota as necessidades da população mais carente, já que os seus planos, benefícios e serviços só alcançam aqueles inseridos numa relação laboral. Restam excluídas do sistema de proteção todas as pessoas que não tem atividade laborativa – as desempregadas, as idosas que não obtiveram o direito à aposentação, as inválidas que nunca trabalharam e as menores carentes. A todas elas pode o Estado prestar outra forma de proteção, a **assistência social**, e independentemente de contribuição.

Ambas, Previdência e Assistência, se legitimam em torno da construção de um **mínimo de condições existenciais do ser humano**. O caráter **alimentar** das suas prestações visa **assegurar um mínimo existencial e resguardar a dignidade da pessoa**.

Como visto no *caput* do art. 201, o regime previdenciário brasileiro estabelece a compulsoriedade automática da filiação. O objetivo é evitar o efeito danoso de eventual imprevidência das trabalhadoras e trabalhadores. O *status* de filiado independe de manifestação de sua vontade sempre que exerçam qualquer atividade laborativa remunerada. As contribuições recolhidas se destinam justamente a servir de base financeira para as prestações previdenciária e assistencial. Daí porque a Previdência não pode ser obliterada, impondo-se a contrapartida devida pelo Administrador ao segurado.

III.b) A irrazoabilidade da duração do processo previdenciário

A fim de viabilizar os direitos sociais à Previdência, a Lei n. 8.213/1991 – que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social –, determinou no art. 1º que:

Art. 1º. A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

É por meio da concessão de benefícios que os segurados e seus dependentes têm seus direitos concretamente garantidos. Os benefícios consistem em prestações continuadas pagas pelo INSS a quem cumpre os requisitos previstos em lei, garantindo a renda do segurado e/ou de sua família em casos de doença, velhice, acidente,

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

gravidez, prisão ou morte. Assim posto, **ao Instituto é reservada a atribuição de conceder e manter as prestações e serviços previstos no Regime Geral da Previdência Social.**

Não é demais lembrar que o direito ao benefício deriva da contribuição recolhida pelo trabalhador durante sua atividade laboral, no caso do benefício previdenciário, ou da hipossuficiência do requerente na hipótese do benefício assistencial.

Para usufruir do benefício deve o segurado requerê-lo administrativamente junto à autarquia. O requerimento previdenciário ou assistencial gera um processo administrativo que pode demandar a entrega de documentos para a comprovação do direito pretendido. Pode haver outras informações que já estão nos registros do INSS. Após essa fase, cabe ao Instituto analisar esse conjunto de elementos, emitindo decisão concessiva ou denegatória do pedido. Isso demanda, por vezes, a realização de perícia médica previdenciária.

Conforme o inc. LXXVIII do art. 5º da CF, "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação". Tendo essa norma como norte, o prazo para a conclusão do processo administrativo, isto é, o Dever de Decidir, é de **30 (trinta) dias** findada a instrução, assim estabelecido pela Lei n. 9.784/1999 – que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 48. A **Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão** nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até **trinta dias** para decidir, salvo **prorrogação por igual período expressamente motivada**.

Quanto ao pagamento da primeira mensalidade do benefício, a Lei n. 8.213/1991 fixa em **45 dias** após a entrega da documentação ao INSS:

Art. 41-A.

[...]

§ 5º—O primeiro pagamento do benefício será efetuado até **quarenta e cinco dias** após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão.

A mesma Lei prevê expressamente em favor daquele que pede auxílio-doença e aposentadoria por invalidez que:

Art. 43. A aposentadoria por invalidez **será devida a partir do dia imediato ao da cessação do auxílio-doença**, ressalvado o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo.

[...]

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

Art. 59. O auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos.

Art. 60. **O auxílio-doença será devido ao segurado empregado a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade, e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz.**

Ou seja, tanto a aposentadoria por invalidez quanto o auxílio-doença são devidos pelo INSS ao trabalhador a partir do **16º dia** do afastamento da sua atividade.

No que diz respeito ao **salário-maternidade**, a Lei é clara em relação ao início do gozo do benefício:

Art. 71. O **salário-maternidade** é devido à segurada da Previdência Social, durante 120 (cento e vinte) dias, com **início no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de ocorrência deste**, observadas as situações e condições previstas na legislação no que concerne à proteção à maternidade.

Se a Lei não fixa prazo para a instrução do processo, seus preceitos, por outro lado, deixam claro que **o segurado deve tirar proveito do benefício postulado no curso da situação fática que o justifica**. Caso contrário, não contará com recursos para subsistir quando impossibilitado de desenvolver atividade laborativa. Por isso, já decidiu-se que **“A demora no processamento e conclusão de pedido administrativo equipara-se ao seu próprio indeferimento, tendo em vista os prejuízos causados ao administrado decorrentes do seu próprio decurso de tempo”** (TRF 4ª R., Rem. Nec. Cível 50583228620184047100 RS, Julg. Em 18/06/2019)

Não por outra razão os **benefícios previdenciários e assistenciais têm caráter alimentar**, como já reconheceram o STF (STF, ARE 734199 AgR, julgado em 09/09/2014, DJe de 22-09-2014) e demais Tribunais:

PROCESSUAL CIVIL – ART. 1º DA LEI 9494/97 C/C ART. 1º, § 4º, DA LEI 5021/66 – **BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO VERBA ALIMENTAR DE TUTELA PRESENÇA DOS PRESSUPOSTO DO ART. 273, DO CPC.** – **O benefício previdenciário tem natureza de verba alimentar.** - Por não se tratar de vencimento nem de vantagem pecuniária, não há de se falar na aplicação do art. 1º da Lei n. 9.494/97 c/c art. 1º, § 4º da Lei 5021/66. - Presentes os pressuposto do art. 273, do CPC, necessários à concessão da tutela antecipada, ou seja, verossimilhança das alegações do Agravado e o prova inequívoca do direito alegado, bem como demonstrado o periculum in mora, a tutela antecipada pode ser concedida. - Agravo improvido. (TRF-2 - AG: 42084 1999.02.01.032339-1, Data de Julgamento: 28/11/2000, Data de Publicação: DJU - Data::29/03/2001)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

RESP – PREVIDENCIÁRIO – ACIDENTE DO TRABALHO – LEIS – SUCESSÃO – **Os benefícios previdenciários têm natureza alimentar.** Geralmente atendem aos hipossuficientes economicamente. [...]. (STJ - REsp: 85500 SP 1996/0001452-3, Relator: Ministro LUIZ VICENTE CER-NICCHIARO, Data de Julgamento: 24/06/1996, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJ 23.06.1997 p. 29198)

PREVIDENCIÁRIO – AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO DE RESTABELECIMENTO DE BENEFÍCIO – AUXÍLIO-DOENÇA – TUTELA ANTECIPADA DE URGÊNCIA – VEROSSIMILHANÇA DO DIREITO – PROVA DA INCAPACIDADE LABORAL – *PERICULUM IN MORA* – **VERBA DE NATUREZA ALIMENTAR** – ART. 300, §3º, CPC/2015 – INAPLICABILIDADE - [...] **Ainda que se trate de pagamento irrepetível, com risco de dano permanente ao Erário, milita em favor do segurado o periculum in mora, nas hipóteses de revogação de seu benefício de auxílio-doença, uma vez que se tem verba de natureza alimentar, essencial ao sustento da pessoa incapacitada para o trabalho.** (TJ-MG – AI: 10000170655740001 MG, Relator: Vasconcelos Lins, Data de Julgamento: 10/04/2018, Data de Publicação: 11/04/2018)

A finalidade dos benefícios é, invariavelmente, substituir a renda salarial e atender às necessidades vitais do segurado, pensionista ou assistido e de sua família (alimentação, habitação, vestuário, educação e saúde). Por isso, não pode o administrador esperar indefinidamente pela manifestação do Poder Público, revelando-se absolutamente **arbitrária e ilegítima** a inércia do agente que deixa de impulsionar o processo administrativo e de emitir juízo sobre requerimento de benefício ou recurso formulado há mais de **45 dias**. Delongar a análise do pedido a um **futuro incerto** é deixar o segurado – leia-se: a pessoa idosa, deficiente, doente etc –, à própria sorte, à margem dos direitos sociais criados por Lei para, precisamente, garantirem a sua subsistência.

Necessário frisar que a irrazoabilidade dos prazos praticados pelo INSS já foi reconhecida pelo Judiciário – sobretudo em face do lapso entre a data da perícia médica e a sua realização – ante o evidente prejuízo para o segurado:

ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGÊNCIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. PRAZO PARA REALIZAÇÃO DA PERÍCIA MÉDICA DOS SEGURADOS. FIXAÇÃO DE PRAZO DE ATÉ 15 DIAS. RAZOABILIDADE. [...] 1. Na origem, o Ministério Público Federal propôs ação civil pública contra o INSS para que, em síntese, a autarquia fosse condenada à realização da perícia médica dos segurados no prazo máximo de 15 (quinze) dias relativamente à Agência da Previdência Social de São Bernardo do Campo, a qual está demorando, em média, **5 (cinco) meses para o atendimento pericial**. 2. **O STF tem decidido que, ante a demora do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social - principalmente nos casos que visem a resguardar a supremacia da dignidade humana -, sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível.** Precedentes. 3. Diante da ausência de previsão legal, coaduna-se com a razoabilidade e a eficiência a fixação do pra-

zo de até 15 (quinze) dias para que a agência realize a perícia médica dos segurados por ela atendidos. O parâmetro baseia-se na Lei 8.213/1991, a qual estabelece o prazo de 15 (quinze) dias para início do recebimento de benefícios previdenciários de aposentadoria por invalidez (art. 43) e auxílio-doença (art. 60), bem como o prazo de 15 (quinze) dias para a empresa que dispôr de serviço médico, próprio ou conveniado, realizar a perícia do empregado para fins de abono de falta (art. 60, § 4º). [...] 4. O Decreto 8.691/2016 veio a alterar o Regulamento da Previdência Social - RPS, para prever a possibilidade de o INSS celebrar convênio com órgãos e entidades públicas integrantes do SUS para a realização de perícia médica, além de outras medidas tendentes a agilizar os trabalhos periciais. [...] 6. **A Agência da Previdência Social deverá dar publicidade e informar que a perícia médica será realizada em até 15 (quinze) dias, mediante informes com dizeres precisos, a serem fixados em suas dependências, em locais visíveis e com letras de tamanho legível, bem como por dispositivos facilitadores da informação às pessoas com deficiência, a exemplo dos deficientes visuais, nos termos da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015).** Recurso especial do INSS improvido. [...] (RESP - RECURSO ESPECIAL - 1586142 2016.00.41534-0, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE [DATA:18/04/2016](#) DTPB)

CONSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FIXAÇÃO DE PRAZO MÁXIMO PARA A REALIZAÇÃO DE PERÍCIAS REFERENTES À CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS (45 DIAS). REGRA DO ART. 41-A, PARÁGRAFO 5º, DA LEI Nº 8.213/1991. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, EFICIÊNCIA, RAZOABILIDADE E DE PROTEÇÃO DO SEGURADO E BENEFICIÁRIOS NOS CASOS DE DOENÇA E INVALIDEZ. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. [...] 2. Transcendendo o conteúdo programático, a proteção do Estado aos segurados da Previdência Social e seus beneficiários possui correlação com o fundamento maior da República, que é a **dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III, da CFRB/88). A CRFB estabelece que a Previdência Social é direito fundamental, e em seus arts. arts. 201, I e 203, V garante a proteção estatal da doença, invalidez do trabalhador e a assistencial social. [...] 4. O inquérito civil nº 1.15.001.000036/2014-17 constatou que o tempo médio de espera para a realização das perícias médicas na agência previdenciária de Russas-CE está sendo de aproximadamente **4 (quatro) meses**. 5. O parágrafo 5º do art. 41-A da Lei de Benefícios da Previdência Social, incluído pela Lei nº 11.665/08, dispõe expressamente que o primeiro pagamento do benefício será efetuado até 45 (quarenta e cinco) dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária à sua concessão. **6. Evidenciada a contrariedade à eficiência e à proteção aos beneficiários da Previdência Social. A demora na realização de perícias, em lapso temporal muito além do devido para apreciação dos pedidos de benefícios, vai de encontro com o princípio da eficiência entabulado no art. 37, caput, da CRFB e no art. 2º, caput, da Lei nº. 9.784/99 ao qual está vinculada toda atuação administrativa. 7. Não socorre ao INSS a invocação da impossibilidade orçamentária - reserva do possível - uma vez que o STF tem decidido que, ante a demora do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social - principalmente nos casos que visem a resguardar a supremacia da dignidade**

humana -, sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível. (STF ARE 745745. Relator : Min. Celso de Mello. Julg: 02.12.2014. Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 19.12.2014). [...] (AC - Apelação Cível - 591477 0000482-88.2015.4.05.8101, Desembargador Federal Carlos Rebêlo Júnior, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::20/07/2018 - Página::96.)

Portanto, não socorre ao Ministério da Economia a invocação da impossibilidade orçamentária. Diante a demora (omissão, inércia) do Poder competente, o Judiciário poderá determinar a implementação de políticas públicas de interesse social visando resguardar a dignidade humana.

III.c) A ineficiência, a inadequação e a descontinuidade dos serviços do INSS

Segundo o art. 37, *caput*, da Constituição Federal “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **LEGALIDADE**, impessoalidade, moralidade, publicidade e **EFICIÊNCIA**.” Estabelece também o art. 5º, II, que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

O **princípio da legalidade** implica a completa submissão do Administrador às leis. Porém, como já exposto, a resposta da autarquia à população ultrapassa os limites estabelecidos tanto pela Constituição quanto pelas leis especiais, o que se agrava em vista das *prioridades* asseguradas a certos coletivos e que são ignoradas pela autarquia sem qualquer parcimônia.

O **princípio da eficiência** exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. A função administrativa já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade. Ela requer resultados positivos para o serviço público. O princípio indica que a atividade administrativa deve buscar e produzir um resultado compatível com o interesse público visado que, neste caso em concreto, está relacionado à **duração razoável do processo**:

MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO, PRAZO RAZOÁVEL PARA A ANÁLISE DO INSS. BENEFÍCIO DE CARÁTER ALIMENTAR. **PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA. LEGALIDADE E DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO**: SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. **A atuação da Administração Pública deve ser orientada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, sendo desproporcional a **demora** na apreciação do pedido administrativo, tendo em vista o caráter alimentar do benefício pleiteado. 2. **Comprovada a demora injustificada na análise do pedido formulado pela impetrante na esfera administrativa, deve-se conceder a segurança**. 3 Remessa necessária desprovida (TRF 3ª R. REOMS 0000508320164036119, data de Julg. 21/02/2017).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS. SERVIÇO PÚBLICO. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. A Constituição Federal é clara ao dispor que a Administração Pública reger-se-á, entre outros, pelo **princípio da eficiência** (art. 37, caput, da CRFB). Como se não bastasse, a partir da Emenda Constitucional n.º 45/04, passou a garantir, de modo expresso, **a razoável duração do processo, tanto na esfera administrativa, como na esfera judicial**. Evidenciado o descumprimento pelo INSS no que atine aos **princípios da eficiência e da razoável duração do processo administrativo**, uma vez que os agendamentos, em vista de se tratarem de pedidos de concessão de benefício com caráter alimentar, devem se dar no menor prazo possível, **sendo inaceitável que os segurados aguardem pelo atendimento inicial por mais de 70 (setenta) dias, às vezes, até 150 (cento e cinquenta) dias**. As alegações de **carência de recursos financeiros e limitações orçamentárias não podem ser empregadas com o objetivo de o Estado se negar a cumprir os seus deveres para com o cumprimento das garantias fundamentais**. (TRF 4ª R., APELAÇÃO/RN Nº 5000941-98.2010.404.7004/PR)

PREVIDENCIÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. DEMORA NA MARCAÇÃO DA DATA PARA O PROTOCOLO. **PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA RAZOABILIDADE**. DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E À CELERIDADE DE SUA TRAMITAÇÃO. ORDEM CONCEDIDA. 1. Não se desconhece o acúmulo de serviço a que são submetidos os servidores do INSS, impossibilitando, muitas vezes, o atendimento dos prazos determinados pelas Leis 9.784/99 e 8.213/91. Não obstante, a demora excessiva no atendimento do segurado da Previdência Social ao passo que ofende os princípios da razoabilidade e da eficiência da Administração Pública, bem como o **direito fundamental à razoável duração do processo e à celeridade de sua tramitação, atenta, ainda, contra a concretização de direitos relativos à seguridade social**. 2. A Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito federal, dispôs, em seu art. 49, um **prazo de 30 (trinta) dias** para a decisão dos requerimentos veiculados pelos administrados (prorrogável por igual período mediante motivação expressa). A Lei de Benefícios (Lei nº 8.213/91), por sua vez, em seu art. 41-A, §5º (incluído pela Lei n.º 11.665/2008), dispõe expressamente 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, disposição que claramente tem o escopo de imprimir celeridade ao procedimento administrativo, em observância à busca de maior eficiência dos serviços prestados pelo Instituto Previdenciário. Ademais, deve ser assegurado o **direito fundamental à razoável duração do processo e à celeridade de sua tramitação** (art. 5º, LXXVIII, da CF). 3. Mantida a sentença que estipulou à Autarquia Previdenciária a marcação, no prazo de 15 dias, de data para o protocolo administrativo do benefício. (TRF 4 R. REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL Processo 5001689-46.2018.4.04.7200, Decisão em 20/03/2018.

A busca pela *eficiência* conduz à regra do art. 175 da CF:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

[...]

II – os direitos dos usuários;

[...]

IV – a **obrigação de manter serviço adequado**.

SERVIÇO ADEQUADO implica satisfazer “**as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação [...]**”, conforme o § 1º do art. 6º da Lei n. 8.987/1995 – que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da CF.

Também no plano infraconstitucional, a Lei n. 8.078/1990 – o Código de Defesa do Consumidor – previu a **adequação dos serviços, a sua eficácia e segurança** como direitos básicos do consumidor:

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

X - a **adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral**.

[...]

Art. 22. Os **órgãos públicos**, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer **serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos**”.

Além de *eficientes*, os serviços públicos devem ser **contínuos** (art. 175/CF e art. 22/CDC). Dada sua relevância e natureza, não admitem interrupção, devendo funcionar de forma **pontual e regular**. Quer dizer, a sua imperativa **continuidade** decorre da **indisponibilidade**, pela Administração, do interesse público implicado. Contudo, a **morosidade** do INSS, fruto das 14.700 vacâncias nos cargos de Técnico e de Analista do Seguro Social, se encaminha para a **descontinuidade** dos seus serviços e sem solução de continuidade.

Considerando os princípios citados, os prazos irrazoáveis do INSS não deixam dúvidas de que a sua atuação ocorre à margem dos valores consagrados na Constituição. A realidade se torna mais grave já que compete tão-só a ela operacionalizar administrativamente os direitos da clientela do Regime Geral de Previdência Social e que atualmente abrange mais de 50 milhões de contribuintes. Ou seja, inexistente instituição outra que possa fazer suas vezes.

A situação não seria gravíssima fosse outro o público atingido pelo esvaziamento das carreiras do INSS. Todavia, como ora reiteradamente afirmado, a obliteração dos seus serviços atinge majoritariamente a subsistência de segurados e

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

famílias hipossuficientes e vulneráveis. Assim, a *violação à dignidade humana e ao mínimo existencial* que se vislumbra desafia o repúdio social e a imediata intervenção do Poder Judiciário, como já autorizado incontáveis vezes pelo Supremo Tribunal Federal.²¹

“[...] embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, **revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam essas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais impregnados de estatura constitucional.** Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 595595 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma)”

“DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO – MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO. [...] **Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse ‘non facere’ ou ‘non praestare’, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. (...)**” (ADI 1.458-MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello)”

Enfatizou o Relator do Ag.Reg 764.969 (STF), o Ministro Celso de Mello, que é lícito ao Poder Judiciário, em face da prevalência da Constituição, adotar medidas para efetivar a implementação de políticas públicas, se e quando “**registrar situação constrangedora de inescusável omissão estatal**”. As situações de omissão estatal – **ainda que parciais, resultantes de uma insuficiente concretização**, pelo Poder Público, do conteúdo material da norma impositiva – devem ser repelidas, pois essa inércia do Estado “qualifica-se, **perigosamente**, como um dos **processos informais de mudança da Constituição**.”

Como apontado, a União foi exaustivamente alertada da necessidade de recompor o quadro de pessoal do INSS a fim de evitar a crise de serviços hoje

²¹ Nesse sentido: ARE 839.629 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe-041, divulgado em 3/3/2016, publicado em 4/3/2016; ARE 894.085 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe-029 divulgado em 16/2/2016, publicado em 17/2/2016; ARE 886.710 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe-232, divulgado em 18/11/2015, publicado em 19/11/2015; AI 692.541 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe-187, divulgado em 18/9/2015, publicado em 21/9/2015; RE 592.581, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-018, divulgado em 29/1/2016, publicado em 1º/2/2016; ARE 860.979 AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe-083 divulgado em 5/5/2015, publicado em 6/5/2015; ARE 745.745 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe-250, divulgado em 18/12/2014, publicado em 19/12/2014.”

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

instalada. Assim fez, primeiramente, o **TCU**, ao sugerir uma reposição gradual de servidores para suprir as vacâncias que se intensificariam ao longo dos anos. A isso seguiu-se o **INSS** que, após confirmar o que previra o TCU, reivindicou mais pessoal e novos certames. Também a **CGU** acusou a ineficiência dos serviços do INSS mesmo após a instituição dos meios eletrônicos, notadamente na resolução dos processos administrativos. Finalmente, a própria **AGU** reconheceu a absoluta impossibilidade da autarquia de atender os serviços que lhe são postos, inclusive decisões judiciais, tendo em vista a falta de pessoal.

Da desídia da União em sanear o estado caótico do INSS resulta o aumento vertiginoso de demandas previdenciárias e assistenciais. Tal **inércia estatal** traduz, nas palavras de Celso de Mello, um

“INACEITÁVEL DESPREZO pela Constituição. Nada mais **NOCIVO, PERIGOSO E ILEGÍTIMO** do que elaborar uma Constituição **SEM A VONTADE** de fazê-la cumprir **INTEGRALMENTE** ou, então, de **APENAS** executá-la com o **PROPÓSITO SUBALTERNO** de torná-la aplicável **SOMENTE NOS PONTOS** que se mostrarem **CONVENIENTES AOS DESÍGNIOS DOS GOVERNANTES**, em detrimento dos **INTERESSES MAIORES DOS CIDADÃOS**”.²²

Tampouco há lugar, nesse quadro, para a alegação da *reserva do possível* (restrições orçamentárias):

“não se mostrará lícito, contudo, ao Poder Público criar obstáculo artificial que revele – a partir da indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – O ARBITRÁRIO, ILEGÍTIMO E CENSURÁVEL PROPÓSITO DE FRAUDAR, DE FRUSTRAR E DE INVIABILIZAR O ESTABELECIMENTO E A PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DA PESSOA E DOS CIDADÃOS, DE CONDIÇÕES MATERIAIS MÍNIMAS DE EXISTÊNCIA E DE GOZO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. ... As limitações a direitos fundamentais sujeitam-se, em seu processo hermenêutico, a uma exegese necessariamente restritiva, sob pena de ofensa a determinados parâmetros de índole constitucional, como, p. ex., aqueles fundados na proibição do retrocesso social, na proteção ao mínimo existencial (que deriva do princípio da dignidade da pessoa humana), na vedação da proteção suficiente e, também, na proibição de excesso.

O Judiciário pode neutralizar os efeitos danosos da inatividade governamental em situações em que dita omissão insulta direitos básicos constitucionais. Isto é, quando os órgãos estatais competentes descumprem os encargos político-jurídicos **vinculantes**, comprometendo a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos constitucionais.

²² <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/11/governo-libera-mais-r-440-milhoes-em-emendas-parlamentares-em-meio-a-votacao-da-previdencia.ghtml>; <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/07/12/antes-de-votacao-da-previdencia-governo-da-verba-do-mais-medicos-a-emendas.htm>

III.d) A autorização constitucional e legal para o preenchimento das vacâncias

A Emenda Constitucional n. 95/2016 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir um Novo Regime Fiscal, a ser aplicado no âmbito da União ao longo de 20 anos. A Emenda repercute na contratação de servidores públicos federais já que cria uma série de limitações para a adoção de medidas que geram aumento de despesas. Interessa aqui o art. 109 da ADCT, que prevê as consequências da inobservância do *limite individualizado de despesa*. Ela impõe diversas vedações, mas com ressalvas:

Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

[...]

IV- admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, **ressalvadas** as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias²³ de cargos efetivos ou vitalícios;

V- realização de concurso público, **exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV**;

Como visto, existem despesas que autorizam a extrapolação dos limites individualizados, permitindo que sejam orçadas **acima** do teto. Constam entre elas **1) a ADMISSÃO OU CONTRATAÇÃO** de pessoal a qualquer título para a **REPOSIÇÃO DE CARGOS** efetivos ou vitalícios decorrentes de **VACÂNCIAS**; e **2) a realização de CONCURSO PÚBLICO** para a **REPOSIÇÃO DESSAS VACÂNCIAS**.

As exceções revelam a preocupação destacada do Legislador com a manutenção do nível de serviço público prestado e beneficiam quaisquer dos Poderes. De modo que, diante de eventos que provoquem a vacância de cargo público, a Constituição autoriza a reposição a fim de preservar o funcionamento regular do Órgão e um mesmo padrão de atendimento à população, que se espera eficiente e adequado. Em síntese, NÃO existe justificativa legal que impeça a contratação de agentes públicos para ocupar as milhares de vacâncias deixadas pelos servidores evadidos do Órgão previdenciário.

Além da autorização constitucional para a reposição de cargos vagos, há que se ter em mente que a regularidade dos serviços públicos do INSS é fator **decisivo**

23 Art. 33. A vacância do cargo público decorrerá de: I- exoneração; II- demissão; III- promoção; VI- readaptação; VII- aposentadoria; VIII- posse em outro cargo incompatível; IX- falecimento (Lei n. 8.112/1990).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

para a prestação de condições **MÍNIMAS DE EXISTÊNCIA** à maioria dos seus beneficiários, devendo, por isso, ser política pública **PRIORIZADA** pelo Administrador. **Ignorar essa prioridade é compactuar com uma realidade de miséria e fome de milhões de pessoas no país.**

Ainda em relação ao art. 109, VI, da ADCT, vale observar que ele impôs óbice à “criação ou majoração de auxílios, vantagens, **BÔNUS**, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza [...]”. Nem por isso e nem por conta da **restrição orçamentária** alegada pelo Ministério da Economia, deixou-se de instituir bônus especial de desempenho em favor de peritos médicos que participam dos chamados “pentes-finos”. Trata-se de revisões instituídas pela MP n. 739/2016, MP n. 767/2017 e MP n. 871/2019 para examinar processos previdenciários com pretensos indícios de irregularidade e com potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS.

Aliás, é no mínimo paradoxal que, distintamente da grave demora na análise dos requerimentos administrativos de benefícios e outras tarefas, o gestor público venha realizando, de forma PRÓDIGA, CÉLERE e “EFICIENTE” tais “pentes-finos”. Deles tem resultado a cessação de milhares de benefícios previdenciários e assistenciais, como largamente noticiado pela imprensa.²⁴ Em contrapartida, não faltam relatos de injusta cessação de benefícios com deletérias consequências para pessoas idosas, doentes e com deficiência. Há inclusive notícia, enviada ao MPF por Magistrado Federal (**DOC.**)²⁵, que aponta possível conduta criminosa e ímproba no

²⁴<https://g1.globo.com/economia/noticia/210-mil-ja-passaram-por-pente-fino-do-inss-80-dos-beneficios-foram-cancelados.ghtml>;
<https://www.mixvale.com.br/2019/04/11/pente-fino-do-inss-em-2019-cancela-50-dos-beneficios-por-incapacidade/>;
<https://www.mixvale.com.br/2019/04/22/700-mil-beneficios-foram-cancelados-no-inss/>

²⁵ Na denúncia, o Juiz, com atuação no JEF, suscitou possível manipulação eletrônica no resultado de perícias realizadas em revisões de benefício por incapacidade e requereu providências ao MPF da seguinte forma: “[...] nas duas ações, os autores pleitearam judicialmente a revisão da decisão administrativa do INSS que [...] fez cessar seus benefícios. Em ambos os processos judiciais os autores foram submetidos a **novas perícias médicas neste juízo**, que constatarem **situações evidentes de incapacidade total e permanente em ambos os segurados**, de modo que a própria Procuradoria do INSS propôs acordo em audiência para restabelecimento do benefício [...]. Nas audiências realizadas nos dois processos **foi ouvida a médica perita do INSS** [...]; surpreendentemente afirmou que, **ao periciá-los, concluiu que os benefícios deveriam ser mantidos ativos e prorrogados** [...]. Disse, porém, que o **‘sistema’ de processamento dessas perícias administrativas não permitiu tal prorrogação, cessando-lhes o benefício automaticamente**; [...] ela disse que **é o próprio ‘sistema’ que define se o benefício será prorrogado ou cessado**, a depender da espécie de laudo que é disponibilizado para cada segurado [...], **limitando a atuação funcional do médico perito autárquico**. [...] indaguei-a sobre quem é que decidia se o benefício seria prorrogado (mantido ativo), cessado ou convertido em aposentadoria por invalidez, ao que ela me respondeu que ‘preferia não falar sobre isso, pois **seriam normas/orientações superiores internas do INSS**’ [...]. Em um dos casos [...], **o autor da ação queixou-se de que sequer fora examinado pela médica perita do INSS** [...]; indagada em audiência sobre essa afirmação, disse que como a perícia disponibilizada pelo sistema era de laudo ‘conclusivo’, o benefício seria cessado independentemente da avaliação pericial dela [...]. O que se tem percebido, e causa espécie, é o fato de que **depois de instituído o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade pelo INSS, o número de ações judiciais questionando as cessações de tais benefícios aumentou significativamente**, transferindo para o Poder Judiciário um ônus que seria inexistente caso os benefícios fossem revistos e prorrogados

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

processamento nos programas de revisão de benefício por incapacidade. A notícia também ensejou representação do MPF ao TCU e à CGU para a realização de auditoria nos expedientes periciais do INSS (**DOC.**).

O Bônus Especial de Desempenho Institucional concedido a Peritos Médicos Federais que atuam nas revisões está hoje previsto na Lei n. 13.457/2017, criada após a NRF:

“Art. 3º Fica instituído, por até vinte e quatro meses, o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI).

[...]

Art. 5º O BESP-PMBI corresponderá ao valor de **R\$ 60,00 (sessenta reais) por perícia realizada**, na forma do art. 4º desta Lei.

Parágrafo único. O valor previsto no caput deste artigo será atualizado anualmente [...];

Parece claro que a **mesma fonte pagadora poderá subsidiar, LEGAL e LEGITIMAMENTE**, a recomposição das milhares de vacâncias de pessoal hoje existentes na autarquia previdenciária, para a qual não há veto do Legislador, reitere-se.

Ocorre que, uma vez que Técnico e Analista do Seguro Social são cargos efetivos da autarquia previdenciária, a nomeação de agentes para a sua ocupação depende de prévia habilitação em **concurso público** de provas ou de provas e títulos, conforme estabelece o art. 10 da Lei n. 8.112/1991. E, após empossados, é necessário um período para capacitação nas habilidades dos cargos e dos sistemas da autarquia.

Por isso, o processo de recrutamento de pessoal deve também atentar para a **URGÊNCIA** que as circunstâncias reclamam, no caso o represamento da demanda no Órgão previdenciário. Nesse sentido, dispõe a Lei n. 8.745/1993, que regulamentou a contratação temporária prevista no art. 37, IX, da CF, que:

Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo

quando devidos. [...] **em mais de 2/3 dos casos analisados foi possível concluir que o INSS cometeu ilegalidades ao cessar os benefícios dos segurados-autores** de tais ações [...]; tendo em vista a **gravidade de tais fatos, mormente porque os médicos peritos do INSS, enquanto funcionários públicos, estão recebendo um acréscimo remuneratório por cada perícia** realizada dentro do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (conforme art. 3º da Lei n. 13.457/17, que criou o Bônus especial de Desempenho por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade”) e pelo que foi dito, **seu trabalho está sendo em vão e irrelevante** [...] ainda, porque, a se confirmar esta informação, está-se havendo uma **ilegalidade deliberada por parte do INSS, aviltando direitos de pessoas em situação de vulnerabilidade em seu quadro de saúde, deficientes, idosos, doentes etc** [...].”

determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei.

Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

[...]

VI - atividades:

[...]

i) técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou **as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho**, que não possam ser atendidas mediante a aplicação do art. 74 da Lei nº 8.112, 11 de dezembro de 1990; [...]

Art. 3º. O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei, será feito mediante **processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público.**

[...]

§ 3º As contratações de pessoal no caso das alíneas *h* e *i* do inciso VI do art. 2º desta Lei serão feitas mediante **processo seletivo simplificado**, observados os critérios e condições estabelecidos pelo Poder Executivo.

Art. 4º As contratações serão feitas por tempo determinado, observados os seguintes prazos máximos:

[...]

IV - 3 (três) anos, nos casos das alíneas “h” e “i” do **inciso VI** e dos incisos VII, VIII e XI do caput do **art. 2º** desta Lei;

Considerando o volume de trabalho acumulado em prejuízo do interesse público, justifica-se a contratação temporária de agentes para atender necessidade emergencial.

Vale observar que, relativamente à brusca e não contornada evasão de pessoal, ponderou o TCU na Tomada de Contas n. 012.179/2013-2, antes citada, que isso levaria à **perda de memória institucional do INSS pela não transmissão do conhecimento dos servidores mais experientes para os novos contratados**. Como atividade primordial da autarquia e uma das que mais tempo requer de seus agentes, a análise de requerimentos de benefícios exige **mais conhecimento e responsabilidade** do servidor, concluiu a Corte de Contas. Por isso, muitos deles têm restrições para assumir a tarefa. É um conhecimento que exige **alto grau de capacitação e treinamento**, não estando todos aptos para desenvolver essa atividade, frisou.

Apontou-se que, entre 2009 e 2019, ocorreram mais de **19.000 vacâncias**. Cerca de **14.700** se deram em função de aposentadorias de Técnicos e Analistas do Seguro Social. Quer dizer, pesem o aumento da população e das contribuições recolhidas à Previdência ao longo de 10 anos, o número de vacâncias tende a superar

o número de servidores em atividade, recrudecendo a negativa de direitos sociais.

Vale lembrar que, conforme a Lei n. 8.213/1991, “o primeiro pagamento do benefício será efetuado até **quarenta e cinco dias** após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão,” devendo o INSS se pautar por esse prazo.

Considerando os contextos fático e normativo expostos, há que se considerar a possibilidade de contratação temporária de agentes públicos. O objetivo é “**desrepressar**” o trabalho acumulado e imprimir a razoabilidade esperada no prazo de processamento das tarefas do INSS. A contratação temporária e excepcional permitirá que até servidores aposentados do INSS retornem à atividade laboral para fazer frente ao trabalho represado. A experiência e o conhecimento acumulado os habilita a executar, adequada e eficientemente, as tarefas exigidas. A realização de concurso público e a capacitação de novos servidores demanda tempo. Dessa forma, a opção de trazer agentes aposentados à ativa é uma maneira de equacionar rapidamente a controvérsia.

Quanto à remuneração, há várias formas de contrapartida salarial, como revelam algumas experiências praticadas nos estados e no Distrito Federal²⁶, e podem implicar menor impacto econômico. São alternativas possíveis até que se imprima solução definitiva, no caso a realização de concurso público para provimento de cargos de Analistas e Técnicos do Seguro Social.

IV) A LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA PARA A CAUSA

O Ministério Público tem como por função a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF). Incumbe-lhe, por meio de Ação Civil Pública,:

Art. 129. [...]

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos **serviços de relevância pública** aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

A Lei Complementar n. 75/1993 prevê como funções do Órgão:

²⁶ <https://www.al.es.gov.br/Noticia/2019/04/36613/sus-aposentados-na-area-podem-voltar-a-trabalhar.html>
<https://estado.rs.gov.br/governo-autoriza-chamamento-de-1-804-servidores-aposentados-e-egressos-das-forcas-armadas-para-a-seguranca>
<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2019/02/21/mesmo-com-750-policiais-voluntarios-delegacias-24-horas-so-devem-ser-reabertas-ate-o-fim-de-abril.ghtml>
<https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2019/01/02/ibaneis-anuncia-mutiroes-de-cirurgia-e-limpeza-nas-ruas-e-retorno-de-policiais-a-ativa-no-df.ghtml>
http://www.sinj.df.gov.br/SINJ/Norma/d6b2e035445e4874851f0653a457e403/Lei_6261_29_01_2019.html

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

Art. 5º. [...]

I - a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios: [...]

II - zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos:

[...]

d) à **seguridade social** [...];

III - a defesa dos seguintes bens e interesses:

[...]

e) os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;

IV - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social;

O art. 6º da mesma LC compete ao Ministério Público:

Art. 6º.

[...]

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

a) a proteção dos direitos constitucionais;

[...]

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;

[...]

XII – propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos;

[...]

c) à ordem social;

Proporcionar o mais amplo acesso à Justiça requer a promoção de ações extrajudiciais e judiciais que transcendam o sujeito considerado individualmente. Disso decorre o protagonismo que a tutela jurisdicional coletiva assumiu no panorama jurídico contemporâneo. A proteção dos direitos fundamentais sociais à Previdência e à Assistência em favor de sujeitos que acorrem e acorrerão ao INSS se insere nessa modalidade.

Previdência e Assistência são direitos fundamentais de segunda dimensão que instrumentalizam garantia que fundamenta o Estado brasileiro, a dignidade da pessoa. Compete ao INSS, enquanto autarquia federal hoje vinculada ao Ministério da Economia, operacionalizar esses direitos sob o regime de direito público.

O **relevante interesse social** que justifica a iniciativa do *Parquet* provém da ineficiência e inadequação dos serviços públicos prestados pelo INSS, tornando-se verdadeiros obstáculos para a obtenção, manutenção e revisão de benefícios

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

assistenciais e previdenciários, entre outras tarefas, assegurados pelo Legislador para fazer frente aos infortúnios existenciais.

A legitimidade passiva do **INSS** para figurar nesta ação decorre, primeiro, da crise na prestação dos serviços que estão sob sua responsabilidade. Em segundo, da necessidade de que o Órgão, dentro das suas atribuições, adote providências para a melhoria nas suas condições de funcionamento, podendo, para isso, alocar novos servidores, organizar certames e seleções, nomear aprovados etc.

Nessa linha, o recente Decreto n. 9.739/2019 estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece normas sobre concursos públicos e dispõe sobre o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal com as quais pode contar a autarquia para contornar a falta de pessoal. Consta ali que:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se **fortalecimento da capacidade institucional o conjunto de medidas que propiciem aos órgãos ou às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a melhoria de suas condições de funcionamento, compreendidas as condições de caráter organizacional, e que lhes proporcionem melhor desempenho no exercício de suas competências institucionais**, especialmente na execução dos programas do plano plurianual.

§ 1º. As medidas de fortalecimento da capacidade institucional observarão as seguintes diretrizes:

[...]

§ 2º. O fortalecimento da capacidade institucional será alcançado por meio:

I - da criação e da transformação de cargos e funções ou de sua extinção, quando vagos;

[...]

III - da realização de concursos públicos e de provimento de cargos públicos;

[...]

V - do remanejamento ou da redistribuição de cargos e funções públicas; e

VI - da autorização para contratação de pessoal com a finalidade de atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

Por sua vez, a presença da **União** na qualidade de ré decorre das regras da nova Lei n. 13.844/2019 que, ao estabelecer a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, assim dispôs:

Art. 31. Constituem áreas de competência do Ministério da Economia:

[...]

X - previdência; [...]

Art. 32. Integram a estrutura básica do Ministério da Economia:

[...]

V - a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, com até 2 (duas)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

Secretarias;
[...]
XVIII - o Conselho Nacional de Previdência Complementar;
XIX - a Câmara de Recursos da Previdência Complementar;
XX - o Conselho Nacional de Previdência Social;
[...]
XXXI - o Conselho de Recursos da Previdência Social; [...]

Sua legitimidade passiva resulta igualmente das atribuições previstas no citado Decreto nº 9.739/2019, art. 27, I:

Art. 27. Fica delegada competência ao **Ministro de Estado da Economia**, permitida a subdelegação para o Secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, para:
I - **autorizar a realização de concursos públicos nos órgãos e nas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;**
II - **decidir sobre o provimento de cargos; e**
III - **editar os atos operacionais necessários para os fins de que trata este artigo.**

A prestação eficiente, adequada e continuada dos serviços da autarquia previdenciária depende, na atualidade, da recomposição do seu quadro de pessoal. Além dos atos que incumbem ao próprio INSS, cabe à União autorizar o recrutamento de servidores e decidir sobre o provimento de cargos vagos, o que torna imprescindível sua presença neste pleito.

Por fim, demonstrado o interesse da União na controvérsia, resta firmada a competência da Justiça Federal.

V) A NATUREZA ESTRUTURAL DESTA LIDE

É possível ver, na narrativa exposta, que existem, na causa, interesses que estão para além dos direitos sociais devidos aos segurados do INSS.

Como observa Arenhart (**DOC.**),²⁷ a estrutura tradicional do direito processual – bipolar – pode obscurecer a visão do Magistrado, impedindo-lhe que tenha um panorama completo do litígio. Isso dificulta uma decisão adequada à controvérsia. Tal aspecto é especialmente grave no âmbito da tutela coletiva dos direitos sociais em razão da sua interferência na esfera econômico-política.

Por isso fala-se em litígios tipicamente **ESTRUTURAIS**. Os processos estruturais, **cujo caráter marca esta lide**, têm origem na *structural injunction* derivada da *equity*, caracterizando-se, no direito estadunidense, como um mandado judicial que, a partir da equidade, fixa normas a serem seguidas pelos outros poderes estatais na defesa dos direitos constitucionais violados pelas instituições

²⁷ ARENHART, Sérgio Cruz, *Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro*.

administrativas.²⁸

Nessas lides, a decisão sobre questões coletivas requer soluções não restritas às relações lineares entre as partes. Elas envolvem diversos fatores não só porque há vários interesses concorrentes em jogo, mas também porque a decisão afetará a esfera jurídica de terceiros.

Neste caso em concreto, os fatos revelam uma prática institucional cíclica e progressiva de danos/falhas, a exigir uma análise judicial complexa. Com efeito, um olhar retrospectivo sobre os itens desta Inicial mostra que o pedido de recomposição do quadro de servidores do INSS requer do Magistrado uma série de ponderações – direitos fundamentais, manutenção do serviço público, reformas legais, despesas públicas etc – que **ESTENDEM inevitavelmente o TERRITÓRIO do objeto desta lide.**²⁹ Além dos interesses da população – assistida hoje e no futuro pelo INSS –, a decisão haverá também de alcançar os interesses do quadro de servidores que respondem atualmente pelos serviços da autarquia, do Poder Judiciário e da Defensoria Pública que, respectivamente, presta jurisdição e assiste à população na matéria previdenciária.

Como explica Santos,³⁰ o juiz, enquanto máximo intérprete dos direitos sociais fundamentais, define a atuação das autoridades públicas por meio de ordens que extravasam os interesses das partes que deram origem ao processo. **O propósito é dissipar um problema generalizado, de natureza estrutural, de forma a superar situações sociais desfavoráveis de violação massiva de direitos.**

Essa multiplicidade de interesses imbricados demanda saneamento com base numa decisão também **prospectiva.**³¹

Entretanto, na admissão de **provimentos estruturais**, a decisão deverá levar em conta as contingências do caso e das partes, ADEQUANDO os comandos judiciais àquilo que seja concretamente viável. Impõe-se, para isso, “maior latitude para a indicação de providências a serem adotadas pelo magistrado na solução do litígio e para a eleição dos mecanismos a serem empregados para chegar àquele objetivo.”³² Resguarda-se assim os direitos fundamentais diante dos desafios resultantes da burocratização das relações públicas. Mais do que impor um *fazer* ou *não fazer*, o objetivo é reestruturar essa relação burocrática, alterando a forma como se travam as alterações sociais, inclusive por meio de medidas de longo prazo.

Nesses casos, a atuação jurisdicional também comporta uma vertente dialógica entre os muitos atores direta e indiretamente envolvidos no litígio, de sorte a possibilitar o debate de políticas alternativas sem perder de vista a proteção dos direitos violados.

28 SANTOS, Ana Borges Coêlho. *Direitos Sociais pelo Poder Judiciário e seu reflexos em políticas públicas.*

29 PUGA, Mariela. *Litigio Estructural.*

30 Idem.

31 PUGA, Mariela. *Litigio Estructural.*

32 ARENHART, Sérgio Cruz, *Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro.*

Tendo em conta tais premissas, o Ministério Público Federal vem formular seus pedidos.

VI) A TUTELA DE URGÊNCIA

Os requisitos para a concessão de tutela provisória de urgência residem na probabilidade de acolhimento do direito alegado e na comprovada urgência de perecimento do direito, conforme regra o art. 300 e seguintes do CPC.

O direito a medida liminar que ora se pleiteia se embasa nos diversos dispositivos constitucionais e legais amplamente discutidos no decorrer desta inicial, em orientações jurisprudenciais, nos procedimentos investigatórios que lastram a presente ação e em alegações fáticas que podem ser confirmadas por meio das máximas da experiência desse juízo (art. 375, NCPC).

A verossimilhança das alegações fáticas e da urgência se comprovam, nesta ação, a partir da notória inefetividade dos serviços públicos do INSS, como largamente noticiado pela população e também pela imprensa, e do evidente desinteresse da União em contorná-lo. Há, portanto, **urgência na tutela requerida**, pois lida-se aqui com bens jurídicos indisponíveis – integridade física e moral, saúde, vida - que não suportam a sua postergação.

Em termos de **probabilidade do direito**, a realidade hoje vivenciada sob o Regime Geral de Previdência Social revela a absoluta negligência do Administrador para com os direitos dos seus segurados. Problemas estruturais resultantes do esvaziamento das carreiras do INSS somados à concentração de esforços do Poder Público na revisão dos benefícios – leia-se, cessação – levam milhões de pessoas ao desamparo estatal durante meses e inclusive a perda de direitos por falta de verificação do fato gerador do benefício (por exemplo, auxílio-doença) em tempo hábil. Isso ocorre a despeito da contribuição compulsória recolhida ao longo da atividade laboral do trabalhador, a justificar a pronta contrapartida que pleiteia.

Um número cada vez mais reduzido de recursos humanos para suprimento da demanda previdenciária e assistencial e o propósito de garantir o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário dão causa a uma verdadeira paralisação dos processos administrativos e a multiplicação de ilegais óbices a direitos. Tal problemática finda por desembocar indevidamente no Poder Judiciário, sem a garantia de cumprimento de seus comandos. Além de subverter as funções jurisdicionais, os redobrados custos econômico-financeiros provocados pela crescente judicialização da matéria previdenciária geram evidente **lesão aos cofres públicos**, cujos valores deveriam ser revertidos em favor da própria autarquia e, sobretudo, da sua clientela.

Desse modo, urge que, no exercício das suas atribuições legais, o Ministério da Economia, seguido do INSS, promovam, de imediato, o recrutamento suficiente de agentes públicos para atender aos requerimentos/processos administrativos nos

prazos previstos em lei.

Não há perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão concedida em liminar. A recomposição do quadro de pessoal é pleito recorrente formulado pelos próprios gestores da autarquia. Além disso, é missão do Poder Público viabilizar serviço público eficiente e adequado em prol da concretização dos direitos sociais à Saúde e à Previdência Sociais.

O contrário não é verdadeiro, uma vez que os segurados sofrem verdadeiro abalo em sua estrutura física, emocional, familiar e social em razão do atraso no recebimento do benefício de que necessitam.

Desse modo, é imperativo que o Poder Judiciário determine, com urgência, a contratação de Analistas e Técnicos do Seguro em número suficiente para “desreprestar” as demandas cumuladas e dar respostas às demandas da população dentro do prazo legal.

VII) OS PEDIDOS

VII.1) O PEDIDO LIMINAR

Ante o exposto e sem perder de vista a natureza **estruturante** desta lide, o **Ministério Público Federal** vem à presença de Vossa Excelência requerer, com base no art. 12 da Lei nº 7.347/1985, no art. 300 e seguintes do CPC, seja concedida **TUTELA DE URGÊNCIA**, com efeitos para todo o território nacional, para que:

1) seja imposta à União **obrigação de fazer**, a fim de que, em até **15 (quinze) dias, emita os atos autorizativos** necessários à **contratação, por tempo determinado**,³³ de pessoal para exercer as atribuições de Técnico e Analista do Seguro Social e em número **suficiente** para dar **vazão** a todas às **tarefas represasdas há mais de 60 dias, inclusive requerimentos administrativos de benefícios**;

2) seja imposta ao INSS **obrigação de fazer**, a fim de que, no prazo máximo de **30 (trinta) dias** após a autorização da União, **publique** Edital de Seleção Pública para a **Contratação, por Tempo Determinado**, de pessoal, de acordo com o **número autorizado nos termos do pedido anterior (item 1)**;

3) seja imposta ao INSS **obrigação de fazer**, para que **informe, nestes autos, mensalmente**, durante o período mínimo de **24 meses**, os **prazos** observados pela autarquia na análise **das tarefas**, inclusive requerimentos administrativos de benefícios, juntando aos autos do processo o histórico do respectivo Painel de Monitoramento do INSS³⁴;

³³ Em conformidade com o art. 109/ADCT e Lei n. 8.745/1993.

³⁴ Exposto na pág. 5 desta Inicial.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Procuradoria da República no Distrito Federal

4) seja imposta à União **obrigação de fazer**, para que **emita novos atos autorizativos** necessários a **Contratação, por tempo determinado**,³⁵ de pessoal **SEMPRE** que, por força da **redução do contingente**³⁶ de servidores e após o atendimento dos itens 1 e 2 do pedido liminar, a análise das tarefas, inclusive requerimentos administrativos, ultrapassar o **prazo de máximo de 45 dias (§ 5º do art. 41-A da Lei nº 8.213/91)**;

5) seja imposta ao INSS **obrigação de fazer**, a fim de que, no prazo máximo de **30 (trinta) dias** após a autorização da União, **publique** Edital de Seleção Pública para a **Contratação, por tempo determinado**, de pessoal, **SEMPRE** que a análise das tarefas, inclusive requerimentos administrativos, ultrapassar o **prazo de máximo de 45 dias (§ 5º do art. 41-A da Lei nº 8.213/91)**;

6) na hipótese de não acolhimento dos pedidos anteriores, requer-se seja imposta à União **obrigação de fazer**, a fim de que **emita, no prazo máximo de 30 dias**, os atos autorizativos para a realização de **Concurso Público** para **provimento definitivo** das vagas de Técnico e Analista do Seguro Social e para a **formação de Cadastro de Reserva** destinado ao preenchimento de vagas surgidas ao longo da validade do certame, inclusive resultantes da aposentadoria dos servidores que se encontram em abono de permanência;

7) seja imposta **obrigação de fazer** ao INSS, para que, autorizado **Concurso Público** pela União, **ELABORE** e **CUMpra cronograma** para a realização do certame cujo prazo inicial até a **posse** dos aprovados **NÃO** ultrapasse **180 dias**;

8) na hipótese de não cumprimento tempestivo da decisão de deferimento da tutela de urgência (quer firmando-se o Magistrado pela contratação temporária, quer pela realização de concurso público), seja **IMPOSTO** ao INSS e/ou à União **MULTA DIÁRIA** no valor de R\$ 10.000,00 (art. 537 do CPC), a ser recolhida sob o código de Guia de Recolhimento da União n. 13920-3.

VII.2) O PEDIDO PRINCIPAL

Diante do exposto, requer o Ministério Público Federal a Vossa Excelência, com caráter de **definitividade**, o seguinte:

- 1) o recebimento desta Petição Inicial, em conjunto com os documentos que a instruem;
- 2) a citação das rés, na pessoa de seus representantes legais, para, querendo, contestar a presente ação e acompanhá-la em todos os seus termos, sob pena

³⁵ Em conformidade com o art. 109/ADCT e Lei n. 8.745/1993.

³⁶ Redução especialmente decorrente de eventual aposentadoria dos mais de 4 mil Analistas e Técnicos do Seguro Social em abono de permanência.

de revelia e confissão;

3) no mérito, requer-se a **procedência da ação**, com efeitos para todo o território nacional, para que, **confirmada a liminar**:

3.a) seja imposta à União **obrigação de fazer**, a fim de que, em até **15 (quinze) dias**, **emita os atos autorizativos** necessários à **contratação**, por tempo determinado,³⁷ de pessoal para exercer as **atribuições de Técnico e Analista do Seguro Social e em número suficiente** para dar **vazão** a todas às **tarefas represadas há mais de 60 dias, inclusive requerimentos administrativos de benefícios**;

3.b) seja imposta ao INSS **obrigação de fazer**, a fim de que, no prazo máximo de **30 (trinta) dias** após a autorização da União, **publique Edital de Seleção Pública** para a **Contratação, por Tempo Determinado**, de pessoal, de acordo com o **número autorizado nos termos do pedido anterior (item 1)**;

3.c) seja imposta ao INSS **obrigação de fazer**, para que **informe, nestes autos, mensalmente**, durante o período mínimo de **24 meses**, os **prazos** observados pela autarquia na análise **das tarefas, inclusive requerimentos administrativos de benefícios**, juntando aos autos do processo o histórico do seu respectivo Painel de Monitoramento³⁸;

3.d) seja imposta à União **obrigação de fazer**, para que **emita novos atos autorizativos** necessários a **Contratação, por tempo determinado**,³⁹ de pessoal **SEMPRE** que, por força **da redução do contingente** de servidores e após o atendimento dos itens 1 e 2 do pedido liminar, a análise das tarefas, inclusive dos requerimentos administrativos, ultrapassar o **prazo de máximo de 45 dias (§ 5º do art. 41-A da Lei nº 8.213/91)**;

3.e) seja imposta ao INSS **obrigação de fazer**, a fim de que, no prazo máximo de **30 (trinta) dias** após a autorização da União, **publique Edital de Seleção Pública** para a **Contratação, por tempo determinado**, de pessoal, **SEMPRE** que a análise das tarefas, inclusive dos requerimentos administrativos, ultrapassar o **prazo de máximo de 45 dias (§ 5º do art. 41-A da Lei nº 8.213/91)**;

3.f) na hipótese de **não acolhimento dos pedidos anteriores**, requer-se seja imposta à União **obrigação de fazer**, a fim de que **emita, no prazo máximo de 30 dias**, os atos autorizativos para a realização de **Concurso Público** para **provimento definitivo** das vagas de Técnico e Analista do Seguro Social e para a **formação de Cadastro de Reserva**

37 Em conformidade com o art. 109/ADCT e Lei n. 8.745/1993.

38 Exposto na pág. 5 desta Inicial.

39 Em conformidade com o art. 109/ADCT e Lei n. 8.745/1993.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria da República no Distrito Federal

destinado ao preenchimento de vagas surgidas ao longo da validade do certame, inclusive resultantes da aposentadoria dos servidores que se encontram em abono de permanência;

3.g) seja imposta **obrigação de fazer** ao INSS, para que, autorizado **Concurso Público** pela União, **ELABORE** e **CUMPRA cronograma** para a realização do certame cujo prazo inicial até a **posse** dos aprovados **NÃO** ultrapasse **180 dias**.

Entendendo esse juízo pela necessidade da **oitiva** de *peças com experiência e conhecimento da matéria*⁴⁰, inclusive em virtude do caráter *estruturante* desta lide (item V), requer o MPF, com base no art. 983, § 1º, do CPC, que Vossa Excelência designe **AUDIÊNCIA PÚBLICA** para realização em até **30 dias**.

Uma vez que esta ação visa tutelar, em especial, pessoas idosas, com deficiência e incapazes, requer-se, com base no art. 71 da Lei 10.741/2003, no art. 9º, VII, da Lei n. 13.146/2015, e no art. 4º, parágrafo único, *b*, da Lei n. 8.069/1990, **PRIORIDADE** na sua tramitação, inclusive no **exame do pedido de tutela de urgência**.

Pugna o MPF pela produção de todas as provas admitidas em direito, notadamente a juntada de documentos, oitiva de testemunhas e a realização de perícias.

Dá-se a causa o valor de R\$ 10.000,00.

Brasília, 31 de julho de 2019.

Eliana Pires Rocha
PROCURADORA DA REPÚBLICA

Anna Paula Coutinho de Barcelos
PROCURADORA DA REPÚBLICA

40 Com a presença de representantes da Coordenação dos Juizados Especiais Federais Cíveis, de Juízes dos JEFs dos Tribunais Federais da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Região, da Secretaria de Gestão de Pessoas do INSS, dos 5 Superintendentes Regionais do INSS, de Gerentes Executivos do INSS, das Associações dos Aposentados da Previdência, da DPU, do TCU, da CGU, dos Sindicatos dos Trabalhadores da Previdência etc.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-DF-00059921/2019 AUTO JUDICIAL - CÓPIA nº 30-2019**

Signatário(a): **ELIANA PIRES ROCHA**

Data e Hora: **31/07/2019 17:53:22**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANNA PAULA COUTINHO DE BARCELOS MOREIRA**

Data e Hora: **31/07/2019 19:28:13**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C70CDCB7.BD8A8B63.EF18F57C.0F1EBABD