

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO-RELATOR BRUNO DANTAS**

**Processo nº 033.778/2020-5**

**Ofício nº 53201/2020-TCU/Seproc**

**CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS)**, autarquia federal, regulamentado pela Lei nº 8.662 de 07 de junho de 1993, que dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências, dotado de personalidade jurídica de direito público e forma federativa, com sede ao Setor Hoteleiro Sul, Quadra 06, Bloco E, Complexo Brasil 21, Sala 2001, CEP 70322-915, Brasília/DF, através de sua advogada, conforme procuração em anexo, endereço de e-mail erikalmedeiros@cfess.org.br, nos autos do procedimento em epígrafe, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar **MANIFESTAÇÃO** em atenção ao Ofício nº 53201/2020-TCU desse Tribunal.

Para tanto, observa que: I) o CFESS não figura como denunciada no procedimento em epígrafe, sendo o INSS, a Subsecretaria de Perícia Médica Federal do Ministério da Economia e o CFM as partes representadas, II) o represamento de análise e concessão de benefícios previdenciários e assistenciais é anterior ao contexto de pandemia e se agrava na medida em que é intensificado o desmonte da seguridade social e as desigualdades no país, III) o CFESS defende a antecipação da concessão dos benefícios previdenciários e assistencial como medida emergencial nesse contexto de restrições e de enfrentamento da pandemia da covid-19, sempre que a realização de perícias não for tecnicamente possível de ser realizada.

## I. DAS PARTES REPRESENTADAS NO PRESENTE PROCEDIMENTO

**Preliminarmente**, cumpre pontuar que o CFESS **não figura como parte representada** no âmbito do procedimento em epígrafe.

A Representação apresentada perante o TCU pelos conselheiros do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) Maria Tereza Uille Gones e Henrique de Almeida Ávila indica como partes representadas: o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia; a Subsecretaria de Perícia Médica Federal da Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia; e o Conselho Federal de Medicina (CFM).

No mesmo sentido, **o objeto elencado pela referida Representação trata “da longa e delicada situação decorrente da interrupção da realização de perícias médicas e de seu impacto nas prestações previdenciárias”** (destaquei), fato este que extrapola as atribuições do Conselho Federal de Serviço Social.

O CFESS é a autarquia federal responsável por orientar, disciplinar, normatizar, fiscalizar e defender o exercício da profissão de Assistente Social, nos termos da lei nº 8.662/1993 (art. 8º). Não há previsão, no âmbito de suas competências, de atribuições relativas ao desenvolvimento de perícias médicas.

Conforme se nota, os pedidos contidos na Representação são direcionados ao INSS, ao CFM e à Subsecretaria de Perícia Médica Federal do Ministério da Economia, para que adotem medidas e/ou se abstenham de praticar determinados atos, e não há qualquer pedido referente ao CFESS. Vejamos:

(...) os signatários desta Representação requerem seu conhecimento e, no mérito, a adoção de providências, no bojo do **Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à COVID-19**, para:

- a) exigir do Instituto Nacional do Seguro Social, à Subsecretaria de Perícia Médica Federal do Ministério da Economia e ao Conselho Federal de Medicina o efetivo **cumprimento à Lei nº 13.989, de 15 de abril de 2020, para determinar a realização de perícias médicas com uso da telemedicina;**
- b) determinar à Subsecretaria de Perícia Médica Federal do Ministério da Economia e ao Conselho Federal de Medicina que se abstenham de aplicar qualquer penalidade de cunho administrativo ou ético-disciplinar aos profissionais que realizarem perícias médicas com uso da telemedicina com fundamento na **Lei nº 13.989, de 15 de abril de 2020;**
- c) determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Subsecretaria de Perícia Médica Federal do Ministério da Economia que, no prazo de 5 (cinco) dias, apresentem **plano de retorno da atividade**

de perícia médica relacionada à concessão de benefícios e auxílios;

- d) promover a **fiscalização das atividades exercidas pelas instituições acima referidas no que se refere à efetividade, eficiência e conformidade das ações** ao fim proposto nas leis que as instituíram e no quadro de emergência sanitária desencadeada pelo novo coronavírus.

## II. DO REPRESAMENTO DE PROCEDIMENTOS RELATIVOS À ANÁLISE E À CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E/OU ASSISTENCIAIS

Em relação ao mérito, a Representação apresenta um cenário de represamento de procedimentos relativos à análise e à concessão de benefícios previdenciários e/ou assistenciais que, em tese, reverberaria no aumento da judicialização.

Nesse sentido, importa destacar dois contextos distintos: a) o requerimento administrativo de benefícios no âmbito do INSS e b) a judicialização da concessão desses benefícios no contexto da pandemia decorrente do novo coronavírus.

### a) Do requerimento administrativo de benefícios no âmbito do INSS

Em que pese a Representação dos Conselheiros do CNJ ao TCU ter sido inicialmente motivada pelo alto número de processos judiciais de requerimento de benefícios paralisados, o documento revela que sua principal preocupação, inclusive por ser também a origem da judicialização exacerbada e de eventuais lesões ao erário, é o cenário de represamento de requerimentos administrativos de benefícios no INSS.

Ao tratar dos cerca de **600.000 (seiscentos mil) requerimentos administrativos de benefícios previdenciários ou de prestação continuada** aguardando a realização de “perícia médica ou socioeconômica” no âmbito do INSS, conforme dados de agosto de 2020 (grifo meu), a Representação elenca como marco o fechamento das agências em março de 2020:

Para agravar o quadro retratado [do acúmulo de ações judiciais paralisadas], a situação daqueles que procuraram a via administrativa para a obtenção de seus benefícios é ainda pior. As prestações previdenciárias e assistenciais que demandam a realização de perícia médica ou socioeconômica estão prejudicadas **desde o fechamento das agências do INSS**, ocorrido em março deste ano. Mesmo o retorno parcial ao trabalho presencial, recentemente anunciado, não dará conta de atender os novos casos ao mesmo tempo em que soluciona o passivo de mais de seis meses de fechamento.

Sobre tal preocupação, o CFESS vem destacar que **i) o fenômeno do represamento de benefícios é anterior ao contexto da pandemia, ii) está diretamente relacionado ao cenário de desmonte e desfinanciamento das políticas públicas no Brasil e iii) é afetado pela exclusão digital, na medida em que a implementação do INSS Digital, em um contexto marcado por profundas desigualdades, implicou na diminuição dos atendimentos presenciais.**

1. A situação de represamento de requerimento administrativo no INSS, apenas agora identificada pelo CNJ, **é muito anterior ao fechamento das agências em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus**, conforme vem sendo denunciada pelo Conselho Federal de Serviço Social **ao longo dos últimos anos** (em representações ao Ministério Público Federal, em audiências públicas no Congresso Nacional, em notas e posicionamentos públicos). Exemplo disso é a atuação do Ministério Público Federal, que, conforme notícia sobre ação civil pública ajuizada contra o INSS e a União, de 1 de **agosto de 2019** disponível em seu sítio eletrônico<sup>1</sup>, identificou vários elementos responsáveis por um panorama histórico de represamento de requerimentos administrativos e consequente aumento da judicialização concernente aos benefícios, **quadro já anteriormente identificado pelo próprio TCU:**

As procuradoras relatam que o iminente colapso do órgão de seguridade social não é uma novidade. Em 2013, o TCU, durante uma auditoria operacional, já havia alertado os órgãos competentes do risco de estafa. Na época, o Tribunal de Contas apurou que 26% do quadro [do INSS] já possuía direito de aposentadoria e outros 46% preencheriam as condições para se aposentar até 2017. Além do TCU, o próprio INSS publicou notas técnicas em 2015, 2017 e 2018 relatando a situação precária e dificuldades que a autarquia enfrentava. A CGU também analisou o caso, constando igualmente expressiva demora na conclusão dos processos, mesmo após a implementação do INSS Digital.

A ação alerta que o esvaziamento de funcionários se encaminha para a descontinuidade das atividades prestadas, contrariando a diretriz constitucional que estabelece que os serviços públicos devem ser eficientes, adequados e contínuos. E salienta que “a regularidade dos serviços públicos do INSS é fator decisivo para a prestação de condições mínimas de existência à maioria dos seus beneficiários, devendo, por isso, ser política pública priorizada pelo Administrador”.

As investigações apontaram que o atendimento presencial vem sendo reduzido paulatinamente, dificultando a população vulnerável e hipossuficiente de obter informações sobre os seus próprios direitos. Isso porque mais da metade dos milhões de beneficiários da Previdência é

---

<sup>1</sup><http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/mpf-pede-que-inss-tenha-quadro-de-servidores-recomposto-imediatamente> (notícia em anexo)

composta por pessoas pobres e idosas com dificuldades de acesso a sistemas informatizados.

Outra questão destacada é a crescente judicialização das questões previdenciárias. Ao não conseguir acessar os benefícios a que tem direito em tempo razoável, a população se vê obrigada a procurar o Judiciário para a resolução das demandas. Segundo relatório do TCU, em 2016, 57,9% dos novos processos acionados na Justiça Federal tratavam de direito previdenciário. Nesse aspecto, magistrados federais enviaram, em janeiro desse ano, documento ao Ministério Público solicitando intervenção do MPF, a fim de garantir respeito ao processo legal administrativo e à prestação de um serviço público digno.

2. Diversamente do suposto corporativismo apontado pelo Despacho do Relator Bruno Dantas (“É inconcebível supor que um Conselho Corporativo possa ditar o funcionamento de um órgão público ao sabor dos seus interesses e em detrimento das necessidades da população.”), o CFESS tem, historicamente, entre suas bandeiras de luta e ações, **a defesa das políticas de seguridade social** e, na primazia de suas orientações e normativas, **a defesa do Serviço Social implicado com a qualidade dos serviços prestados à população brasileira**. Nesse sentido, importa destacar o cenário de desmonte e desfinanciamento das políticas públicas no Brasil, diretamente responsável pelo objeto da Representação em questão.

3. Ainda, faz-se necessário mencionar o **contexto de exclusão digital do Brasil**<sup>2</sup>, que reproduz, também no acesso à internet, as desigualdades estruturais que marcam a formação de nossa sociedade, de maneira que a flexibilização e/ou oferta de determinado serviço público na modalidade virtual não garante, por si só, o acesso ao serviço, sobretudo tendo em vista o perfil do/a usuário/a das políticas de seguridade social, considerando questões de raça, de classe, de território, etc.

Não por acaso a implementação do INSS digital e a diminuição dos serviços presenciais nas agências do INSS – anteriormente à pandemia – não apenas foram incapazes de diminuir o represamento dos requerimentos administrativos de benefícios, como geraram outros problemas, como a sobrecarga da política de assistência social, que passou a ser acionada para auxiliar os usuários do INSS a acessar virtualmente os serviços da autarquia, tendo em vista a convergência

---

<sup>2</sup> O Brasil conta com 47 milhões de pessoas sem acesso à internet, segundo a pesquisa TIC Domicílios 2019, lançada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e a desigualdade estrutural que marca o país atravessa também o uso da rede: 58% dos brasileiros acessam a internet exclusivamente por meio de telefones celulares, com esse percentual atingindo 85% na população mais pobre. O uso exclusivo de smartphones para acessar a internet também é predominante na população negra (65%), em comparação com 51% da população branca. A questão da exclusão digital é particularmente perceptível nos domicílios das áreas mais pobres do país: 35% dos lares da região Nordeste não usam a web, o que também é uma realidade para 45% das famílias brasileiras com renda de até um salário mínimo.

entre o público alvo da política de previdência e a população com perfil para determinados benefícios como o Benefício de Prestação Continuada.

Assim, parcela significativa da população usuária alijada dos recursos tecnológicos tem recorrido aos equipamentos da Assistência Social através dos mais de 8.500 (oito mil e quinhentos) Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos mais de 2.500 (dois mil e quinhentos) Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), como estratégia para dirimir dúvidas, realizar requerimentos e investir em tentativas de acesso aos direitos previdenciários e assistenciais, largamente distanciado com a implementação do INSS Digital.

Agrega-se nesta breve análise, o restrito acesso à internet como obstáculo concreto e notabilizado em um país de dimensão continental, com desigualdades sociais abissais, responsáveis por inviabilizar o uso de plataformas digitais que requerem um dado nível educacional e conhecimento tecnológico que não perfazem o perfil da população usuária dos serviços, benefícios previdenciários e assistenciais.

A lógica excludente imposta mediante a burocratização e virtualização dos processos de requerimentos e cumprimento de exigências apresentam-se como intangíveis para os sujeitos de direitos similares, tanto das Política de Previdência Social, quanto da Política de Assistência Social. Tal tendência pode ser verificada no crescente aumento de atendimentos nos CRAS de outros benefícios que não somente o BPC, cuja articulação intersetorial entre Assistência Social e Previdência se fazia de maneira mais premente.

Entretanto, tem sido apanhado na realidade situações recorrentes de atendimentos para benefícios previdenciários não afetos ao campo da Assistência Social, tais como: auxílio-doença, pensão por morte ou ainda requerimento de aposentadoria, visto que se instalou uma completa ruptura entre a tríade cidadão, serviço público e direitos, resultado da migração do atendimento presencial, como forte potencial orientativo para o atendimento excludente digital.

Diante do exposto, denota-se o flagrante prejuízo das ações intersetoriais entre Assistência Social e Previdência, acarretando efetivamente a transferência de competência do INSS para a rede pública de Assistência Social, contribuindo para a incerteza e inviabilidade de acesso dos(as) usuários(as) demandantes de direitos previdenciário e assistenciais.

#### **b) A judicialização da concessão de benefícios no contexto da pandemia decorrente do novo coronavírus**

Conforme já assinalado, o cenário de intensa judicialização da concessão de benefícios é anterior à pandemia e decorrente de desmontes estruturantes de direitos por que tem passado o



Brasil nos últimos anos, que pode ser ilustrado pelas contrarreformas da previdência social e trabalhista, assim como pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou os gastos da União com despesas primárias por 20 anos, o que, na prática, impede importantes investimentos nas políticas sociais.

Importa considerar esse panorama, no âmbito do presente procedimento, visto que a Representação do CNJ parece ignorar que “a verdadeira crise humanitária, em que centenas de milhares de trabalhadores e de chefes de família, já atingidos pela crise sanitária decorrente da pandemia da Covid-19, viram-se impossibilitados de manter a própria subsistência e a de seus familiares”, conforme argumenta, não tem sua raiz (nem mesmo seu tronco de sustentação) nas perícias ou avaliações em processos de concessão de benefícios previdenciários ou assistenciais.

### **III. DO POSICIONAMENTO DO CFESS NA DEFESA DA ANTECIPAÇÃO DA CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAL COMO MEDIDA EMERGENCIAL NO CONTEXTO DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DO COVID-19.**

Apesar desse grave contexto em que se encontra o país, a Representação do CNJ parece, equivocadamente, responsabilizar os posicionamentos dos conselhos profissionais contrários à realização de perícias virtuais ou por meio eletrônico pela situação relatada. Sobre isso, no documento dirigido pelo CNJ ao TCU, o CFESS é mencionado nos seguintes termos:

Recentemente, o Conselho Federal de Serviço Social, seguindo a oposição lançada pelo Conselho Federal de Medicina, também emitiu **nota contrária à perícia social** (doc.8) com o uso de meios tecnológicos previstos na Resolução CNJ nº 317/2020.

A respeito, frise-se, o conselho profissional adota o entendimento de que a concessão de benefícios, diante do cenário de excepcionalidade, deve ser antecipada à população. Dito de outra forma, **a impossibilidade técnica de realização de perícias não pode obstaculizar o acesso e a garantia de direitos, de modo que o Estado deve adotar medidas alternativas à realização de procedimentos inviáveis de serem realizados à distância e conceder os benefícios nestas situações.** Esse entendimento, inclusive, corresponde ao posicionamento encampado pelo próprio CNJ, expresso na Resolução CNJ nº 317/2020, que será tratada adiante.

O CFESS, aos 13 de maio de 2020, emitiu Nota de sua Comissão de Orientação e Fiscalização Profissional em relação à Resolução CNJ nº 317/2020, sobre a realização, durante a pandemia do novo Coronavírus, de perícia socioeconômica por meio eletrônico em processos

judiciais cujo assunto são benefícios previdenciários e/ou assistencial, 13 de maio de 2020<sup>3</sup>, em que conclui:

É com esses fundamentos que o CFESS se posiciona contrário à realização de perícias sociais por meio eletrônico por qualquer assistente social, tanto na condição de perito judicial oficial, quanto na condição de assistente técnico, e recomenda aos/às profissionais se absterem de realizar perícias sociais no formato eletrônico. Caso contrário, podem incorrer em infração ética. Em contrapartida, o CFESS defende a antecipação da concessão dos benefícios previdenciários e assistencial como medida emergencial nesse contexto de restrições, no enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Embora o objeto da denúncia e representação não seja a atuação de assistentes sociais no INSS, mas, sim, a realização de perícias médicas, cumpre ressaltar que além do Código de Ética do/a assistente social, da lei nº 8.662/1993 e também do compromisso com a qualidade do serviço prestado à população, a Nota do CFESS fundamenta sua orientação em dispositivo previsto na própria normativa do CNJ.

Isso porque a Resolução CNJ nº 317/2020 prevê expressamente, em seus §§ 2º e 3º do art.1º, a possibilidade de manifestação, pelo perito, sobre a impossibilidade técnica de realizar a perícia por meio eletrônico e/ou o entendimento da insuficiência da entrevista por meio eletrônico com o periciando.

O CFESS emitiu, ainda, a Nota “Teletrabalho e Teleperícia: orientações para assistentes sociais no contexto da pandemia”<sup>4</sup>, em que, mais uma vez, fica evidenciada a defesa de um projeto comprometido com a população usuária dos serviços públicos e de forma alguma defendendo uma perspectiva corporativista tal como afirmado, além de pontuar um conjunto amplo de elementos que devem ser considerados nesse debate tão complexo:

A resposta, portanto, não está previamente dada, ela é fruto do conteúdo produzido pelo próprio trabalho do/a assistente social e, nesse sentido, a pergunta imediata sobre a ferramenta que “pode ou não pode” ser usada deve ser deslocada para a pergunta: “o que se pretende alcançar, em conjunto com a população usuária, e quais são as estratégias para esse alcance?”.

(...)

No entanto, seja em um contexto de teletrabalho, seja de trabalho presencial, o uso das ferramentas remotas precisa ser avaliado em relação à finalidade do trabalho e aos limites relacionados às condições éticas e técnicas para sua execução.

(...)

<sup>3</sup> <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1702>

<sup>4</sup> <http://www.cfess.org.br/arquivos/Nota-teletrabalho-telepericiacfess.pdf>



**Dessa forma, compreendemos que as ferramentas remotas não podem se confundir com a finalidade do trabalho profissional ou não podem ser entendidas com um fim em si mesma.** Como outras ferramentas de trabalho, elas podem e devem contribuir para alcançar objetivos profissionais de assegurar direitos e acesso às/aos usuárias/os, e não servir apenas para o cumprimento de metas de produtividade pensadas pelas instituições, sem a participação das/os profissionais, ainda que esse movimento implique em muitas contradições e desafios, sob a égide do trabalho assalariado ao qual assistentes sociais, majoritariamente, estão submetidos/as.

(...)

Nesse contexto, se colocam as seguintes questões: quais atividades a/o assistente social pode executar remotamente, quais não poderia? Considerando as particularidades e excepcionalidades desse período de pandemia, o que garantiria a ampliação de acesso e direitos à população nessa modalidade e o que violaria a qualidade dos serviços prestados e infringiria nossa ética profissional? Nosso ponto de partida orientativo é o Código de Ética profissional, que estabelece os parâmetros para nossa atuação.

Precisamos iniciar com a reflexão sobre o objetivo do trabalho e do atendimento e, nesse sentido, qual instrumento o atende e o que precisa ser feito nesse momento. Em muitos casos, em vez de atender com os meios possíveis e que podem ser insuficientes, o caminho é cobrar das instituições e do governo a ampliação de acesso aos direitos, a queda de exigências burocráticas que se impõem como verdadeiras barreiras de acesso e a renovação automática de benefícios, por exemplo. É necessário propor caminhos para alcançar os objetivos profissionais e atender às requisições éticas e técnicas e não se limitar ao atendimento individualizado e pontual, imposto, muitas vezes, pelo imediatismo institucional. A universalização do acesso aos direitos é uma bandeira de luta inscrita historicamente na agenda do Serviço Social brasileiro e é necessário diferenciar os objetivos institucionais dos objetivos profissionais.

(...)

Em relação à emissão de opinião técnica ou parecer social, destacamos a particularidade da **teleperícia**, que inclui, por exemplo, a avaliação social da pessoa com deficiência na fase recursal. Emitimos um parecer, a partir de elementos da realidade, com instrumentais selecionados de acordo com a intencionalidade e necessidade da/o profissional, a fim de subsidiar uma decisão judicial ou administrativa. Nessa, temos impossibilidade técnica de nos manifestarmos, sem realizar todos os procedimentos considerados necessários, conforme Nota da Comissão de Orientação e Fiscalização Profissional do CFESS (Cofi/CFESS) em relação à Resolução CNJ nº 317, de 30 de abril de 2020, sobre a realização, durante a pandemia do novo coronavírus, de perícia socioeconômica por meio eletrônico em processos judiciais cujo assunto sejam benefícios previdenciários e/ou assistenciais, emitida em 13 de maio de 2020.

O caminho que defendemos não é atender da forma “possível”, ou com menos qualidade, mas cobrar mecanismos de desburocratizar acesso e ampliar direitos, com a concessão dos benefícios de todos os pedidos, antes de uma decisão definitiva, considerando inclusive os dados demográficos que apontam para as enormes desigualdades sociais extensamente comprovadas na sociedade brasileira. A mesma defesa pode valer para a concessão de programas e benefícios estudantis. Considerando inclusive o impacto da pandemia nas condições socioeconômicas das famílias, os critérios extremamente seletivos precisam ser questionados. E o trabalho de assistentes sociais pode se voltar para as questões de acompanhamento da situação vivenciada, a sistematização de indicadores e levantamento de meios para evitar aumento da evasão escolar.

## **PEDIDOS**

Diante de todo o exposto, o CFESS requer:

- a) A observação do endereço indicado na qualificação inicial desta petição para fins de eventuais intimações que futuramente se façam necessárias;
- b) O recebimento de sua manifestação pelo TCU, nos termos desta petição, à título de autarquia prestando informações em colaboração ao procedimento instaurado;
- c) A manutenção, como representados no procedimento em epígrafe, das instituições apontadas na Representação, de forma a excluir o CFESS do polo de parte representada;
- d) Ainda, sugere a esse Tribunal, a fim de subsidiar sua decisão, que solicite ao INSS o i) índice de indeferimento de benefícios por não comparecimento às agências, antes e no contexto de pandemia, revelador dos limites dos procedimentos virtuais, bem como ii) a quantidade de requerimentos administrativos represados, em dias, nos últimos anos (Dezembro de 2017, 2018 e 2019), de forma a possibilitar a visualização da série histórica do represamento, a fim de constatar que a situação de espera vem se ampliando, nos últimos anos, e não apenas em razão da pandemia.<sup>5</sup>

**Érika Lula de Medeiros**  
Assessora Jurídica do CFESS  
OAB/DF nº 38.307

---

<sup>5</sup> Dados disponíveis no sistema interno do INSS (Sistema Único de Informação de Benefícios - SUIBe)