



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 3ª REGIÃO  
*Gabinete do Procurador Regional da República*

**Ofício 877/2019**

São Paulo, 25 de abril de 2019

PRR3ª - 00011312/2019

Protocolo: 009581/2019  
Dt. criação: 30/04/19 14:11

VITOR

Tipo doc.: Ofício                      Nr. doc.: –

Processo vinculado: –

Assunto: desmonte da área de serviço social do inss  
(PA 1.00.000.022026/2018-91)

**Assunto: DESMONTE DA ÁREA DE SERVIÇO SOCIAL NO INSS (PA 1.00.000.022026/2018-91).**

**Excelentíssima Senhora Conselheira Presidente do Conselho  
Federal de Serviço Social - CFESS,  
Dra. JOSIANE SOARES SANTOS,**

Volto a me reportar a *Vossa Excelência* para acusar o recebimento do Ofício CFESS Nº 358/2018, datado de 2 de abril último, que encaminha a Nota Técnica - CFESS em defesa das atribuições profissionais da/o assistente social do INSS, do trabalho com autonomia profissional e com garantia das condições técnicas e éticas, bem como do Parecer Jurídico 29/2018-E - Atribuições do cargo de Analista do Seguro Social com formação em Serviço Social, exercício profissional de assistente social e redução do tempo para a realização de avaliação social para a concessão de benefícios no âmbito do INSS.

Aproveito para enviar a *Vossa excelência* cópia da Recomendação N. 19/2019, emitida pela Procuradora Federal dos Cidadão - PFDC e pela Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão no Distrito Federal, para que o INSS e o Ministério da Economia 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, bem como cópia da Nota Técnica nº 06/2019-

PFDC, de 22 de abril de 2019, relativa a inconstitucionalidades da Medida Provisória 871/2019.

Estimo-lhe, *Excelentíssima Senhora Conselheira Presidente*, votos de consideração e estima.



**WALTER CLAUDIUS ROTHENBURG**  
*PROCURADOR REGIONAL DA REPÚBLICA*

*Coordenador do Grupo de Trabalho Direito à Previdência e à Assistência Social/PFDC*

**Excelentíssima Senhora Dra. JOSIANE SOARES SANTOS**  
**DD. Conselheira Presidente do CONSELHO FEDERAL DE**  
**SERVIÇO SOCIAL**  
**SHS - Quadra 6 - Complexo Brasil 21 - Bloco E - Sala 2001**  
**Cep 70322-915 - BRASÍLIA (DF)**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00194555/2019

Nota Técnica nº 06/2019-PFDC, de 22 de abril de 2019

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, por intermédio do Grupo de Trabalho Direito à Previdência e à Assistência Social, considera que a Medida Provisória 871, de 18 de janeiro de 2019 (que dispõe sobre o enfrentamento de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais), atinge indevidamente diversos direitos fundamentais.

Quanto aos **mecanismos de fiscalização**, a MP 871 cria dois programas com o “objetivo de analisar processos que apresentem indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS”: o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (art. 1º, I, e art. 8º) e o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (art. 1º II), este para os benefícios por incapacidade do INSS e “outros benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária”. São instituídas gratificações para o desempenho dessas atividades (art. 2º): o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios – BMOB (pago “aos ocupantes dos cargos de Analista do Seguro Social e de Técnico do Seguro Social da Carreira do Seguro Social”: art. 3º) e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade – BPMBI (pago aos ocupantes dos cargos de Perito Médico Federal, de Perito Médico da Previdência Social e de Supervisor Médico-Pericial: art. 10).

Em que pese ser lícito e desejável que o Estado crie mecanismos para prevenir e reprimir irregularidades em políticas públicas, é inadmissível que benefícios assistenciais e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

previdenciários sejam tratados sob a ótica da fraude, pois a imensa maioria dos benefícios concedidos é lícita.

Neste sentido, levantamento do INSS, citado na própria exposição de motivos da MP 871, demonstra que em apenas 16% dos 1.315.080 processos referentes a benefícios com indícios de irregularidade, analisados entre os anos de 2010 e 2016, foram encontradas irregularidades que resultaram na cessação dos benefícios. Ou seja, mesmo dentre os benefícios selecionados por possuírem indício de irregularidade, na grande maioria de 84% a fraude não foi comprovada.

Por essa razão, e considerando que os benefícios assistenciais e previdenciários por incapacidade são destinados a pessoas em situação de vulnerabilidade, as fiscalizações que podem resultar na cessação dos benefícios devem possuir critérios claros e objetivos, e serem executadas sem qualquer tipo de presunção de fraude.

A pretexto de combater fraudes em benefícios mantidos pelo INSS, a MP 871 busca, primordialmente, maximizar a economia aos cofres públicos. Segundo a exposição de motivos, em um ano “a economia com a cessação de pagamentos indevidos supera[ria] R\$ 7,6 bilhões, já descontando o valor do pagamento do BMOB”. Ou seja, a prioridade do resultado econômico, em vez da identificação de irregularidades, tende a fazer com que os programas de revisão sejam executados com incentivo à cessação de benefícios, colocando em risco até pedidos que preenchem os requisitos legais.

Importa destacar que, ao invés de centrar esforços administrativos para dar vazão à demanda reprimida de requerimentos legítimos de concessão e revisão de benefícios previdenciários e assistenciais, no atendimento dos direitos fundamentais de seguridade social por meio de uma adequada prestação do serviço público, a MP 871 atém-se à fiscalização dos “processos que apresentem indícios de irregularidade”, mais preocupada com os desvios (a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

minoria dos processos irregulares) e menos com a normalidade dos benefícios legítimos. Esse desvirtuamento de enfoque, que despreza a presumida boa fé dos beneficiários e compromete o atendimento do INSS, revela atentados aos princípios da moralidade e da eficiência, que devem reger a administração pública (Constituição, art. 37).

A preocupação com irregularidades mais do que com o bom funcionamento do serviço público, por parte do INSS, está revelada em levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TC 022.354/2017-4), que aponta os excessos da judicialização, seus impactos operacionais e financeiros inclusive para o sistema de Justiça, os “custos da perícias judiciais e das multas aplicadas ao INSS” e os “inadequados incentivos processuais à litigância”.

O **critério biopsicossocial** deve prevalecer na avaliação da concessão de benefícios, a partir de uma perspectiva multiprofissional, como abandono definitivo de uma avaliação exclusiva ou preponderantemente médica em sentido estrito. Nesse sentido, é equivocada a atribuição conferida ao Perito Médico Federal (carreira criada pelo art. 18 da MP 871), ao Perito Médico da Previdência Social e, supletivamente, ao Supervisor Médico-Pericial, de “emissão de parecer conclusivo quanto à incapacidade laboral!” (art. 29 da MP 871, que dá nova redação à Lei 11.907/2009, art. 30, § 3º, I, “a”), pois a conclusão deve advir justamente de uma avaliação biopsicossocial realizada por equipe multidisciplinar.

A indevida atribuição de emissão de parecer conclusivo ao Perito Médico Federal é incoerente com outro dispositivo expresso da própria MP 871, que estabelece “a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência” (art. 29, que dá nova redação à Lei 11.907/2009, art. 30, § 3º, V). Ademais, há inconstitucionalidade por afronta à Convenção





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Trabalho do Ministério da Economia” (art. 8º, III; destacamos). Ocorre que, no tocante ao Ministério Público Federal, as funções institucionais estão estabelecidas na própria Constituição, admitindo-se “outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade” (CR, art. 129, IX), contanto que sejam previstas em lei complementar (CR, art. 128, § 5º). Portanto, não é dado à medida provisória impor uma atribuição ao Ministério Público Federal, o que não impede a criação de força-tarefa e o convite para que o Ministério Público Federal dela participe.

Ao permitir a **penhorabilidade do bem de família por dívida para com o INSS**, “para cobrança de crédito constituído pela Procuradoria-Geral Federal em decorrência de benefício previdenciário ou assistencial recebido indevidamente por dolo, fraude ou coação, inclusive por terceiro que sabia ou deveria saber da origem ilícita dos recursos” (art. 22, que dá nova redação à Lei 8.009/1990, art. 3º, VIII), a MP 871 traça uma extensão indevida, pois viola o direito fundamental à moradia (CR, art. 6º) e compromete a proteção constitucional da família (CR, art. 226).

Ocorre que a Lei 8.009/1990 já prevê exceções à impenhorabilidade em hipóteses restritas (tributos relacionados à própria moradia e “por ter sido adquirido [o imóvel] com produto de crime ou para execução de sentença penal condenatória a ressarcimento, indenização ou perdimento de bens”: art. 3º, IV e VI), que não se coadunam com a nova hipótese aventada, de objetivo meramente arrecadatório. Esse tratamento exageradamente severo estabelece uma preferência indevida pelo aspecto patrimonial da dívida com o INSS em detrimento do direito fundamental de moradia.

A desproporcionalidade dessa exceção à impenhorabilidade do bem de família fica ainda mais evidente quando se observa que outras dívidas da Fazenda Pública, como as decorrentes de sonegação tributária, mesmo quando em valor exorbitante, não possuem o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

mesmo tratamento. Ou seja, a MP 871, ao permitir a penhora do imóvel destinado à residência familiar para pagamento de dívida decorrente de benefício previdenciário ou assistencial recebido indevidamente, confere tratamento mais rigoroso a pessoas geralmente de baixa renda, em comparação com outros devedores da Fazenda Pública, em afronta ao princípio da isonomia e ao critério da proporcionalidade.

A MP 871 estabelece o **prazo de 180 dias para o requerimento de pensão por morte feito em nome de menor de 16 anos**, para que o início da concessão retroaja à data do óbito; senão, a concessão dar-se-á apenas a partir do requerimento (art. 23, que dá nova redação à Lei 8.112/1990, art. 219; art. 25, que dá nova redação à Lei 8.213/1991, art. 74. I). Ocorre que os menores de 16 anos são absolutamente incapazes (Código Civil, art. 3º) e contra eles não corre prescrição (Código Civil, art. 198, I), o que é reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça (por exemplo: REsp 1.700.071/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., 03/05/2018, DJe 23/11/2018). Ao pretender estabelecer um prazo para o requerimento de pensão por morte em favor de menores de 16 anos, a MP 871 viola a proteção prioritária concedida às crianças e adolescentes pela Constituição (art. 227).

A **vedação absoluta de pagamento da cota de pensão por morte antes do trânsito em julgado**, quando tiver sido proposta “ação judicial para o reconhecimento da condição de dependente” e este houver requerido “sua habilitação provisória ao benefício de pensão por morte”, produzirá efeito “exclusivamente para fins de rateio dos valores com outros dependentes”, diz a MP 871 (art. 23, que confere nova redação à Lei 8.112/1990, art. 219, § 2º; art. 25, que confere nova redação à Lei 8.213/1991, art. 74, § 3º). Porém, ao vedar expressamente “o pagamento da respectiva cota até o trânsito em julgado da decisão judicial que reconhecer a qualidade de dependente do autor da ação”, a MP 871 impede o pagamento provisório da cota de pensão por morte ainda que o dependente – frequentemente filho menor



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

e/ou companheira(o) do segurado falecido – comprove suficientemente sua condição e necessite do benefício para sobreviver.

Mais uma vez, os destinatários dos benefícios previdenciários são tratados com presunção de má-fé. E, ao condicionar o pagamento da cota de pensão por morte ao trânsito em julgado da ação judicial, que pode demorar anos, a MP 871 retira do Poder Judiciário a possibilidade de analisar, em cada caso concreto, a necessidade da tutela de urgência, em razão do perigo de dano, o que é especialmente grave em se tratando de verbas de natureza alimentar, destinadas à manutenção do destinatário e de sua família. Fica maculado o direito fundamental de apreciação judicial (universalidade da jurisdição: CR, art. 5º, XXXV), o devido processo legal (CR, art. 5º, LIV) e o princípio da razoável duração do processo (CR, art. 5º, LXXVIII).

O **auxílio reclusão**, que antes não tinha prazo de carência, passa a ser um benefício condicionado a que o beneficiário tenha vertido no mínimo **vinte e quatro contribuições mensais** (art. 25 da MP 871, que inclui na Lei 8.213/1991 o inciso IV ao art. 25). A condição altera profundamente esse benefício, que se destina “aos dependentes dos segurados de baixa renda” (Constituição, art. 201, IV). Inscre-se assim, indevidamente, mais um requisito, sendo que os únicos condicionamentos admissíveis estão expressos na própria Constituição e dizem respeito à condição do segurado (de baixa renda) e aos destinatários (seus dependentes).

O prazo de carência para o auxílio reclusão – que, sendo de 24 meses, é maior, inclusive, que os prazos de carência previstos para outros benefícios que não as aposentadorias por idade, por tempo de serviço e especial: 12 contribuições mensais para o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez, e 10 contribuições mensais para o salário maternidade – dificulta muito o acesso a esse benefício e viola frontalmente tanto o princípio da pessoalidade da pena (Constituição, art. 5º, XLV) – na medida em que transfere aos dependentes previdenciários o ônus econômico da privação de liberdade do segurado recluso



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

–, quanto a proteção especial que o Estado deve à família (Constituição, art. 226) e, com absoluta prioridade, a proteção devida às crianças, adolescentes e jovens (Constituição, art. 227). Num país que ostenta os primeiros lugares em população presidiária e condições carcerárias deploráveis, ficam ao desamparo os dependentes – frequentemente menores e mulheres de baixa renda – dos segurados presos. O auxílio-reclusão paga em média R\$ 1.296,87 (próximo do valor mínimo, que é de R\$ 998,00) e corresponde a ínfimos 0,31% do total de benefícios previdenciários pagos pelo regime geral<sup>1</sup>, ou seja, sequer sob o prisma orçamentário a restrição se justifica.

Num dispositivo de natureza processual, a MP 871 exige, para a **comprovação de união estável e de dependência econômica**, “início de prova material contemporânea dos fatos, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior e ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento” (art. 25, que dá nova redação à Lei 8.213/1991, art. 16, § 5º).

Essa exigência é desejada, pois a restrição aos meios de prova é excepcional em face do direito fundamental segundo o qual “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (art. 5º, LV). Na jurisprudência, “o STJ entende que a prova testemunhal é suficiente para demonstrar a dependência econômica entre a companheira e o de cujus” (REsp 1.741.050/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., 07/06/2018, DJe 28/11/2018). Nem a legislação civil, nem a processual exigem – e nem poderiam – início de prova material para a comprovação da união estável e da dependência econômica. Essas são situações familiares corriqueiras, frequentemente caracterizadas pela informalidade. Seria de extrema dificuldade, especialmente para as pessoas mais simples (quem precisa comprovar a

1 Dados de fevereiro de 2019: valor total dos benefícios previdenciários: R\$ 446.488.361 milhões; valor total do auxílio-reclusão: R\$ 1.364.309 milhões. In: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/03/beeps19.01c.pdf>. Acesso em 12/04/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

união estável e a dependência econômica costuma ser a companheira e/ou os filhos e netos menores ou com deficiência, ou os pais já idosos) a comprovação apenas com início de prova material e ainda contemporânea dos fatos. A demonstração pelos diversos meios de prova admitidos e a convicção do julgador devem advir de todo o conjunto probatório disponível.

Dispõe a MP 871 que “[o] requerimento, a concessão e a revisão do benefício [assistencial] ficam condicionados à **autorização do requerente para acesso aos seus dados bancários**, nos termos do disposto no inciso V do § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001” (art. 26, que dá nova redação à Lei 8.742/1993, art. 20, § 13). Este requisito viola escancaradamente a privacidade (CR, art. 5º, X) do requerente de benefício assistencial, pois exige que ele se submeta à devassa de seus dados bancários. Não se ignora a possibilidade de fraude e a eventual necessidade de investigar as reais condições econômicas dos requerentes de benefício assistencial, o que pode ensejar uma investigação patrimonial. Essa hipótese não autoriza, contudo, que se inverta radicalmente a presunção de veracidade das alegações do requerente.

Esse requisito é descabido, sendo que exigência semelhante não é feita – nem poderia sê-lo – dos requerentes de benefícios previdenciários em geral. A propósito, a MP 871/2019, no art. 24, apenas autoriza o INSS, desde que “preservada a integridade dos dados e o sigilo eventualmente existente”, a (I) ter “acesso a todos os dados biométricos mantidos e administrados pelos órgãos públicos federais” e (II) ter acesso, por meio de convênio, aos dados biométricos da Justiça Eleitoral e de outros entes federativos (nova redação do art. 69, § 14, da Lei 8.212/1991).

A desproporcionalidade, falta de razoabilidade e insensibilidade é manifesta, eis que a exigência de acesso aos dados bancários é feita a pessoas em situação de extrema



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

vulnerabilidade (pessoas com deficiência e idosos), supostamente miseráveis, que talvez nem conta bancária tenham.

Diversos dispositivos da Medida Provisória 871/2019 tratam de **matéria processual civil**, conforme apontado exemplificativamente pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.096: o art. 22 da MP 871 trata de execução e penhora (exceções à impenhorabilidade do bem de família); o art. 25 da MP 871, quando altera o art. 16, § 5º, da Lei 8.213/1991, trata de prova em relação à união estável à dependência econômica; o art. 25 da MP 871, quando altera o art. 55, § 3º, da Lei 8.213/1991, trata da prova do tempo de serviço; o art. 25 da MP 871, quando altera o art. 38-B da Lei 8.213/1991, trata de prova em relação à atividade rural; o art. 25 da MP 871, quando altera o art. 115 da Lei 8.213/1991, trata de inscrição de débito previdenciário em dívida ativa (execução). Ocorre que medida provisória não pode tratar de matéria processual civil, conforme limitação material expressa no art. 62, § 1º, I, “b”, da Constituição.

A MP 871 também não apresenta a **urgência** minimamente necessária à sua edição, pois alterações no regime previdenciário e assistencial exigem estabilidade, visto que regulam relações continuativas, de relevância patrimonial essencial para os segurados. A concessão, revisão ou indeferimento de benefícios previdenciários e assistenciais não suporta a instabilidade própria das medidas provisórias, que podem não apenas deixar de ser aprovadas pelo Congresso Nacional, como ter a perda de sua eficácia (art. 62, § 3º, da Constituição). A flagrante inconstitucionalidade formal é reforçada, assim, pela violação ao princípio da segurança jurídica dos segurados e beneficiários da seguridade social.

Ao invés de se preocupar prioritariamente com o bom funcionamento do serviço público prestado pelo INSS, diante das graves deficiências de atendimento, a MP 871/2019, sob o pretexto de focar irregularidades na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, acaba por violar frontalmente diversos direitos fundamentais. Afasta-se do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

caráter indelevelmente solidarístico da seguridade social, que compõe uma ordem social cujo objetivo é “o bem-estar e a justiça sociais” (Constituição, art. 193), em consonância com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º), cujo descumprimento representa uma quebra da espinha dorsal do Estado Democrático de Direito.

Brasília, 22 de abril de 2019.

**DEBORAH DUPRAT**  
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

**WALTER CLAUDIUS ROTHENBURG**  
Coordenador do Grupo de Trabalho Direito à Previdência e à Assistência Social/PFDC

**ELIANA PIRES ROCHA**  
Procuradora da República (PR/DF)

**FABIANO DE MORAES**  
Procurador da República ( PRM/Caxias do Sul/RS)

**GABRIEL PIMENTA ALVES**  
Procurador da República ( PRM/Ilhéus/BA)

**RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA**  
Procurador da República (PR/RO)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00194555/2019 NOTA TÉCNICA nº 6-2019**

-----  
Signatário(a): **GABRIEL PIMENTA ALVES**

Data e Hora: **23/04/2019 20:55:13**

Assinado com login e senha

-----  
Signatário(a): **RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA**

Data e Hora: **24/04/2019 13:37:48**

Assinado com login e senha

-----  
Signatário(a): **FABIANO DE MORAES**

Data e Hora: **23/04/2019 21:25:56**

Assinado com login e senha

-----  
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **23/04/2019 18:34:22**

Assinado com login e senha

-----  
Signatário(a): **WALTER CLAUDIUS ROTHENBURG**

Data e Hora: **23/04/2019 19:59:55**

Assinado com login e senha

-----  
Signatário(a): **ELIANA PIRES ROCHA**

Data e Hora: **23/04/2019 18:44:16**

Assinado com login e senha

-----  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 3BACA217.9668AB81.73A47F43.C6626EF4



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**  
**PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO/DF**

Inquérito Civil n. 1.16.000.000126/2017-15

**RECOMENDAÇÃO N. 19/2019**

O **Ministério Público Federal**, por suas agentes, vem expor, considerar e recomendar o que segue:

Inúmeras ações judiciais e denúncias recebidas no Ministério Público atestam a incapacidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de dar vazão à demanda de requerimentos formulada pela população, gerando atrasos no agendamento de serviços, na análise de processos administrativos previdenciários e assistenciais e, conseqüentemente, no deferimento de benefícios.

A mora na resolução dos processos administrativos, que não raro ultrapassa 01 (um) ano de espera, atinge especialmente pessoas idosas, pessoas com deficiência e mulheres em licença maternidade, inviabilizando a concessão ou a manutenção tempestiva do direito à aposentadoria, ao auxílio ou ao benefício assistencial a que fazem jus.

Consta que o atraso na resolução das demandas em curso no INSS deriva do **crecente esvaziamento do seu corpo de servidores**, cujas vacâncias não vêm sendo sanadas ao longo dos anos.

Em resposta à progressiva diminuição do seu quadro de pessoal, a autarquia estabeleceu, por meio da Instrução Normativa n. 96/PRES/INSS1 de 2018, que os seus serviços “passarão a ser realizados somente após requerimento prévio efetuado pelo cidadão, preferencialmente por meio de Canais Remotos (Central 135, Internet e outros), com definição de data e hora para atendimento e solicitação.” Quer dizer, o propósito é que toda a solicitação de serviço seja feita mediante **prévio agendamento**, por telefone ou pela Internet, sem a assistência direta e presencial dos servidores da autarquia.

A nova orientação se insere especialmente no Projeto INSS Digital que, segundo consta, visa facilitar o acesso aos serviços do Instituto, otimizar a força de

trabalho, conferir celeridade e economicidade ao atendimento por meio do incentivo ao uso de processos eletrônicos, teletrabalho, autoatendimento, distribuição de demandas entre as unidades, além do fomento à celebração de acordos de cooperação técnica com entidades representativas.

As ferramentas remotas e virtuais justificaram, portanto, a redução do atendimento *presencial* e *imediato* feito por meio de servidores nas Agências da Previdência Social, que terão sua atividade direcionada para a análise de processos. Exceção a isso diz respeito à entrega de documentos a terceiros procuradores, representantes legais etc, que recebem pronto atendimento na Agência e independentemente de prévio agendamento.

#### **DIANTE DISSO e**

**CONSIDERANDO** que são **direitos sociais fundamentais** a saúde, a previdência social, a proteção à maternidade e a assistência aos desamparados (art. 6º da CF);

**CONSIDERANDO** que o INSS é autarquia federal responsável pela operacionalização do sistema previdenciário;

**CONSIDERANDO** que a renda transferida pela Previdência Social tem por finalidade substituir a renda do trabalhador e da trabalhadora contribuinte em situação de perda da capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, reclusão e maternidade, o que denota a **situação de vulnerabilidade** do beneficiário;

**CONSIDERANDO** que a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social que provê os mínimos sociais realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas, o que denota a **situação de hipossuficiência** do beneficiário;

**CONSIDERANDO** que em 2014 o Tribunal de Contas da União (Acórdão n. 1795/2014) **recomendou** ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao INSS 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);

9.1.3. elaborem estudo no sentido de flexibilizar as regras de cálculo da gratificação de desempenho nos proventos dos servidores aposentados do INSS, de maneira a permitir que os servidores em abono permanência possam se aposentar gradativamente (item 4.1 deste relatório); [...]”



que lhes assistem e propiciam, paralelamente, a proliferação de terceiros prestadores de serviços – seja pessoa física, seja pessoa jurídica – que cobram dos segurados e assistidos para obter a “facilidade” que é a eles negada;

CONSIDERANDO que a maioria dos municípios do país depende economicamente dos pagamentos previdenciários devidos à população local;

CONSIDERANDO que, segundo o Painel de Monitoramento do INSS relativos aos meses de março de 2018 a abril de 2019, foram formulados nesse período **6.468.036 (seis milhões, quatrocentos e sessenta e oito mil e trinta e seis)** requerimentos/“tarefas”<sup>1</sup> à autarquia previdenciária e que, em 16 de abril de 2019, **2.137.652 (dois milhões, cento e trinta e sete mil, seiscentos e cinquenta e dois)**<sup>2</sup> pendiam de análise;

CONSIDERANDO que a mora da autarquia também foi detectada pela Controladoria-Geral da União (CGU), conforme acusado no Relatório de Avaliação do Exercício de 2017:

“[...] a implantação do INSS Digital surtiu efeito positivo em relação ao tempo de espera dos atendimentos ativos, contribuindo para a melhoria do indicador TMAA [**Tempo Médio de Agendamento Ativo**]. Porém, não se observou melhoria do indicador IMAGDASS [**Idade Média do Acervo**], verificando-se a situação inversa, pois 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.

CONSIDERANDO que as novas tecnologias de informação não garantem o deferimento do benefício em prazo **RAZOÁVEL**, visto que o pedido requer análise técnica **individualizada e específica** por parte do agente da autarquia;

CONSIDERANDO que a instituição de gratificações e bônus em favor dos servidores do INSS **NÃO** saneia os **déficits** apontados dada a incapacidade de sua **precarizada** e, conseqüentemente, **sobrecarregada** força de trabalho absorver a demanda existente;

CONSIDERANDO que constitui **Assédio Moral Organizacional** gestões administrativas reiteradas visando ao aumento da produtividade e à diminuição do custo do trabalho por meio de pressões e sujeição de servidores a metas abusivas;

CONSIDERANDO que a situação crítica da prestação dos serviços da Previdência vem desaguar no Poder judiciário, visto que **57,9% dos novos processos** acionados na **Justiça Federal em 2016** versaram sobre **direito previdenciário**, segundo as Tomadas de Constas n. 029.48/2016-8 e n. 029.485/2016-9 do TCU;

1 Requerimentos relativos a Aposentadorias, Benefício de Prestação Continuada, Salário-Maternidade, Pensão por Morte e Auxílio-Reclusão.

2 Não estão incluídos os requerimentos que ainda não tiveram “tarefa” distribuída, não estando, portanto, computados no sistema;

CONSIDERANDO que, para a instrução dos processos judiciais de natureza previdenciária são utilizadas estruturas da Justiça Federal, da Procuradoria-Geral da Fazenda, do INSS e da Defensoria Pública da União, o que demandou dos cofres públicos cerca de **R\$ 4,6 bilhões** em 2016, a maior parte alocada na Justiça Federal – R\$ 3,3 bilhões;

CONSIDERANDO que, segundo dados do ano de 2016, enquanto um **processo administrativo** previdenciário custou, em média, cerca de **R\$ 894,00**, um **processo judicial** previdenciário de 1ª instância custou **R\$ 3.734,00**; enquanto a **perícia administrativa** previdenciária custou cerca de **R\$ 158,55**, a **perícia judicial** previdenciária, realizada nas Justiças Federal e Estadual, custou entre **R\$ 205,93** e **R\$ 658,61**, acrescidos de **20%** dos honorários referentes aos encargos previdenciários, o que implica, portanto, **redobradas** despesas à conta do patrimônio público;

CONSIDERANDO que as deficiências da Previdência também se estendem aos processos judiciais, gerando **multas** em desfavor do INSS em razão da demora no cumprimento de obrigações impostas judicialmente;

CONSIDERANDO que a judicialização dos direitos previdenciários em virtude da **ineficiência** do INSS gera evidente **lesão aos cofres públicos**;

CONSIDERANDO que a Previdência Social “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” (art. 1º da Lei n. 8.213/1991);

CONSIDERANDO que a Assistência Social rege-se pelo **respeito** à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais (art. 34º da Lei n. 8.742/1993);

CONSIDERANDO que a cobertura devida pela Previdência representa a **contrapartida** do sistema contributivo, cuja parcela da contribuição é **compulsoriamente** recolhida pelo beneficiário (art. 149);

CONSIDERANDO que a todos deve ser assegurado, **independentemente do pagamento de taxas, a obtenção de certidões em repartições públicas** para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (art. 5º, XXXIV, b, da CF);

CONSIDERANDO o *dever da boa administração* que deriva do **Princípio da Eficiência**, a exigir resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento às necessidades da população;

CONSIDERANDO a proibição de interrupção total ou parcial de atividades do serviço público prestado à população por força do **Princípio da Continuidade** desses serviços;

CONSIDERANDO que nos **processos administrativos** serão observados, entre outros, os critérios “da atuação conforme a lei e o Direito” e da “adequação entre os meios e os fins, vedada a imposição de obrigações, **restrições** e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público” (art. 2º, VI, da Lei n. 9.784/1999);

CONSIDERANDO que a todos, no âmbito administrativo, deve ser assegurada a **razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade** de sua tramitação (art. 5º, LXXVIII, da CF);

CONSIDERANDO que, “concluída a instrução do processo administrativo, a Administração tem o prazo de até **trinta dias** para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada” (art. 49 da Lei n. 9.474/1999);

CONSIDERANDO que, dentre as obrigações do Poder Público com o idoso, incumbe-lhe assegurar, com **absoluta prioridade**, a efetivação do direito à vida, à saúde, à cidadania, à dignidade e ao respeito, o que compreende atendimento **preferencial imediato e individualizado** junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população; **preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas** específicas (art. 3º da Lei n. 10.741/2003);

CONSIDERANDO que nenhum idoso pode ser “objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da lei” (art. 4º da Lei 10.741/2003);

CONSIDERANDO que “é obrigação do Estado garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade” (art. 9º da Lei 10.741/2003);

CONSIDERANDO que o salário-maternidade é devido à segurada da Previdência Social durante cento e vinte dias, com início **vinte e oito dias antes e término noventa e um dias depois do parto** (art. 71 da Lei n. 8.213/1991), provendo o sustento familiar e do nascituro durante o período em que a genitora está impossibilitada de trabalhar;

CONSIDERANDO que a **pessoa com deficiência** deve ser protegida de toda forma de **negligência, exploração, crueldade, opressão e tratamento desumano ou degradante** (art. 5º da Lei n. 13.146/2015);

CONSIDERANDO que é dever do Estado assegurar à pessoa com deficiência, **com prioridade**, a efetivação dos direitos referentes à previdência social (art. 8º da Lei n. 13.146/2015);

CONSIDERANDO que constitui ato de **improbidade administrativa** que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje **perda patrimonial** de autarquia federal (art. 10 da Lei n. 8.492/1992);

CONSIDERANDO que constitui ato de **improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de legalidade e, notadamente, praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência; retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (art. 11 da Lei n. 8.429/1992);

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério da Economia **autorizar a realização de processo seletivo** para o recrutamento de agentes e provimento de cargos públicos federais;

CONSIDERANDO que são funções institucionais do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis (art. 5º, I, h, da LC n. 75/93);

CONSIDERANDO que é função do Ministério Público zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos à seguridade social (art. 5º, II, d, da LC n. 75/93);

CONSIDERANDO que é função do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública;

com a finalidade de sanear irregularidades e prevenir responsabilidades por atos ilícitos, o **Ministério Público Federal**, com base no art. 6º, XX, da Lei Complementar n. 75/1993, RECOMENDA aos titulares do **Ministério da Economia** e do **Instituto Nacional do Seguro Social** que:

- 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**;

Fixa-se o prazo de **30 dias úteis** para que seja informado ao MPF quais foram as providências adotadas pelo Ministério da Economia em cumprimento à presente Recomendação e encaminhadas cópias dos atos delas resultantes ou as razões para o seu não acatamento.

Fixa-se o prazo de **30 dias** para que, tão logo autorizado o concurso público, o INSS encaminhe ao MPF cópia do cronograma estabelecido para a realização do certame, bem como informe quais foram as fases já observadas.

Deborah Macedo Duprat  
**PROCURADORA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO**

Eliana Pires Rocha  
**PROCURADORA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO/DF**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PR-DF-00030813/2019 RECOMENDAÇÃO nº 19-2019**

.....  
Signatário(a): **ELIANA PIRES ROCHA**

Data e Hora: **23/04/2019 14:19:19**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **23/04/2019 14:01:41**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 8FA6096F.B180AFA9.9097DE82.2190FF7C