



**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 **crescente 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); [...]”

CONSIDERANDO que, segundo a **Nota Técnica n. 01 de 2015**, do INSS, havia nesse ano um *déficit* de **2.297** cargos de Técnico do Seguro Social e que somente a sua reposição poderia garantir um **mínimo de eficiência** no atendimento, evitando um iminente **colapso na prestação dos serviços** aos cidadãos;

CONSIDERANDO que, desde então, foi realizado um único concurso público no ano de **2015**, o qual deu provimento a um número inexpressivo de cargos – **950** – frente às necessidades então existentes;

CONSIDERANDO que, a despeito das recomendações do TCU e de Notas consecutivas emitidas pelo INSS desde 2015 em favor da recomposição do número de servidores, o *déficit* alcança, na atualidade, cerca de **10 mil** vagas, o que inviabiliza a concessão ou a manutenção regular e tempestiva dos direitos fundamentais à previdência e à assistência social;

CONSIDERANDO que, além do *déficit* de cerca de **10 mil vagas**, há em torno de **9 mil** servidores em **Abono de Permanência** que podem, portanto, se aposentar a qualquer tempo;

CONSIDERANDO que, segundo dados colhidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2016, durante a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua)*, **17,8%** dos pesquisados do Sudeste do país não utilizam a Internet em contraposição a **39%** do Nordeste; **84,5%** dos pesquisados na zona urbana do Sudeste utilizam a Internet, contra **23,3** dos residentes na zona rural do norte do país;

CONSIDERANDO que, entre os motivos para a *Não Utilização da Internet por Residente*, **36,1 %** disseram que “**o serviço de acesso à Internet era caro**”, **14,6%** que “**nenhum morador sabia usar a Internet**”; **4,5%** que “**o equipamento eletrônico para acessar a Internet era caro**”, **11,3%** que “**o serviço de Internet não estava disponível da área do domicílio**”;

CONSIDERANDO que, segundo números de **fevereiro de 2018** apresentados pelo próprio INSS, **67,11%** dos seus beneficiários recebe o valor de até **01 salário-mínimo** e que cerca de **56%** dos benefícios são destinados a uma população com **60 ou mais anos** de idade, sendo que **13.733.000** beneficiários são, no mínimo, **septuagenários**;

CONSIDERANDO que, à luz da conjugação dos dados do IBGE e do INSS, **mais da metade dos milhões** de beneficiários da Previdência é composta por **pessoas pobres** e de **idade avançada**, circunstância que, associada 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, ambos introduzidos pela autarquia em substituição ao atendimento imediato e presencial;

CONSIDERANDO que os canais remotos, especialmente o MEU INSS, ao tempo em que **mascaram** a precarização dos serviços da autarquia previdenciária e do seu quadro funcional, **obstaculizam** o acesso de milhões de pessoas a direitos

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”¹ 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)**² 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