

Macedo e Macedo: Programa de enfrentamento À fila da Previdência

Milhares de segurados do INSS, Brasil afora, sofrem com as longas filas para concessão de benefícios previdenciários de todos os tipos. Existem casos em que o pedido administrativo já foi feito há meses, e até há anos, e não foi sequer apreciado pelo órgão previdenciário.

Infelizmente ou felizmente (em deferência à classe de heróis previdenciários), muitos desses segurados acabam tendo que se socorrer a advogados que, como ferramenta para obrigar o INSS a julgar o pedido administrativo parado na fila, usam o mandado de segurança como remédio jurídico para os casos de ofensa a direito líquido e certo ou abuso de autoridade.

Divulgação



Divulgação

Nos casos de atraso na análise de benefícios, a ofensa à lei se dá pelo excesso de prazo em afronta ao princípio constitucional da razoável duração do processo.

O problema é tão grande que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do seu Tema 1.066, nos autos do Recurso Extraordinário 1.171.152/SC, no ano de 2020, homologou acordo entre o Ministério Público Federal e o INSS, prevendo prazos máximos para a análise dos processos administrativos relacionados a todos os benefícios administrados pela autarquia e a avaliação social nos casos em que o benefício dependa da aferição da deficiência do segurado.

Ao votar por confirmar a homologação, o relator do RE 1.171.152/SC, ministro Alexandre de Moraes, destacou que os prazos estipulados são razoáveis, pois não impõem aos segurados espera excessiva e permitem à administração pública adotar as medidas necessárias e suficientes à correta concessão dos benefícios.



A comunidade jurídica, há época, não ficou satisfeita com a decisão do STF, uma vez que a Lei 9.784/99 é clara ao estipular o prazo de 30 dias para instrução do processo administrativo deixando-o apto para julgamento e, apenas nos casos de motivada e justificada força maior, poder-se-ia ampliar aquele prazo para 60 dias.

Então, não se achou nada razoável que o STF se arvorasse na função de legislador para convalidar a ampliação daqueles prazos.

Apesar do descontentamento, como a decisão foi emanada pela instância máxima do Poder Judiciário, os advogados passaram a orientar seus clientes, segurados do INSS, que deveriam aguardar, os prazos estabelecidos naquele acordo para, então, poder interpor o remédio jurídico adequado para cada caso.

Ocorre que, mesmo diante daquela composição homologada pelo Supremo Tribunal Federal, o INSS continua acumulando reclamações e gerando as longas filas para concessão de benefícios de caráter alimentar.

Até então, o remédio mais eficiente, a disposição dos advogados, é o mandado de segurança, que é usado quando do decurso dos prazos elaborados no acordo entre MPF e INSS.

Há casos em que o direito é tão evidente, que existindo provas pré constituídas e desnecessidade de dilação probatória, a ordem judicial requerida é para implantação imediata do benefício.

Noutros casos, o mandado de segurança acaba sendo utilizado com um único objetivo: conseguir a ordem judicial para que o INSS julgue o processo administrativo no prazo dado, sob pena de multa e até prisão da autoridade coatora.

O problema é que, nestes casos, mesmo após a ordem judicial para a decisão administrativa no prazo dado, o INSS, não analisando os argumentos e documentação apresentada, vem indeferindo o pedido, de plano, fazendo com que o segurado tenha que voltar a pedir a tutela judicial, desta vez pela via ordinária.

Daí o que chamamos de verdadeira "*via crucis*", em analogia a situação dolorosa, de grave provação para o segurado que, muitas vezes, sem condições mínimas de prover seu sustento, sucumbe à indignidade gerada por um órgão que deveria ser sensível a estas demandas sociais.

O governo federal, diante do apelo político que a pauta tem, vem tentando apresentar medidas para solução de um problema que se arrasta desde governos anteriores. Em 18 de julho de 2023, publicou a Medida Provisória (MP) nº 1.181/2023, que entre outras questões, traz o programa de enfrentamento às filas do INSS. A seguir, falemos sobre as propostas contidas naquela medida provisória.

A MP 1.181/2023 e a tentativa de redução das filas do INSS

No dia 18/07/2023, foi publicada a Medida Provisória (MP) nº 1.181/2023 que, entre outros temas, instituiu o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS) e enumera objetivos do programa.



Os principais objetivos elencados pela referida MP são: a) reduzir o tempo de análise de processos administrativos de reconhecimento inicial, manutenção, revisão, recurso, monitoramento operacional de benefícios e avaliação social de benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que represente acréscimo real à capacidade operacional regular de conclusão de requerimentos, individualmente considerada; b) dar cumprimento a decisões judiciais em matéria previdenciária cujo prazo tenha expirado; c) realizar exame médico pericial e análise documental relativos a benefícios previdenciários ou assistenciais, administrativos ou judiciais, que representem acréscimo real à capacidade operacional regular de conclusão de requerimentos, individualmente considerada; e d) realizar exame médico pericial do servidor público federal de que tratam os artigos 83, 202 e 203 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Serão integrantes do PEFPS, os seguintes processos e procedimentos: a) processos administrativos cujo prazo de análise tenha superado quarenta e cinco dias ou que possuam prazo judicial expirado; e b) os serviços médicos periciais realizados nas unidades de atendimento da Previdência Social sem oferta regular de serviço médico-pericial, os realizados nas unidades de atendimento da Previdência Social cujo prazo máximo para agendamento seja superior a trinta dias, os serviços de ordem médica com prazo judicial expirado, os serviços médicos relacionados à análise documental, desde que realizada em dias não úteis e os serviços médicos relacionados ao servidor público federal, na forma estabelecida nos artigos 83, 202 e 203 da Lei nº 8.112, de 1990.

Poderão participar do programa de enfrentamento à fila da previdência social, os servidores ocupantes de cargos integrantes da carreira do seguro social e os servidores ocupantes de cargos das carreiras de perito médico federal, de supervisor médico pericial e de perito médico da previdência social.

Para execução de atividades no âmbito do PEFPS, a MP 1.181/2023 instituiu um bônus para os servidores integrantes no valor de R\$ 68 para os servidores da carreira administrativa do INSS e de R\$ 75 para os médicos peritos da carreira do INSS, mediante regulamentação que será editada para criar metas e procedimentos para que os referidos servidores façam jus aos valores adicionais.

O PEFPS terá prazo de duração de nove meses, contado da data de publicação da medida provisória e poderá ser prorrogado por três meses por ato conjunto dos ministros da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, da Previdência Social e da Casa Civil da Presidência da República.

No âmbito do PEFPS, a referida MP autoriza o Poder Executivo federal, em caráter excepcional, a aceitar atestado médico ou odontológico emitido até a data da publicação da medida provisória e que esteja pendente de avaliação, para fins de concessão de licença para tratamento da própria saúde ou de licença por motivo de doença em pessoa da família, dispensada a realização da perícia oficial de que trata a Lei nº 8.112, de 1990, ou seja, no caso de servidores públicos federais.

Segundo disposição expressa da comentada MP, 13.375 (treze mil trezentos e setenta e cinco) cargos efetivos vagos serão transformados em 6.692 (seis mil seiscentos e noventa e dois) cargos efetivos vagos e em 2.243 (dois mil duzentos e quarenta e três) cargos em comissão e em funções de confiança, no âmbito do Poder Executivo federal, na forma do Anexo VI da Medida Provisória.

Considerações críticas

Não se pode negar que, diante de um problema que se arrasta há muitos anos, qualquer medida que se apresente com a intenção de reduzir ou amenizar os efeitos sociais nefastos relacionados a falta de atenção com os segurados do INSS merecem algum tipo de apoio.

Entretanto, aqueles que acompanham as reformas legislativas dos últimos anos, sabem que tentativas análogas já foram realizadas e o problema, ao invés de reduzir, aumentou.

Desde 2017, por ocasião da publicação da nossa obra *Benefícios Previdenciários por Incapacidade e Perícias Médicas* na Editora Juruá, já criticávamos o modelo de criação de bônus por serviço extraordinário para servidores com a finalidade de analisarem mais casos do que, evidentemente, conseguiriam analisar com o mínimo de cuidado.

Há época, a ciência de que o quadro de peritos do INSS não conseguiria dar conta da demanda dentro do horário regulamentar de trabalho era tão notória que se editou um Decreto prevendo que perícias pudessem ser realizadas por médicos do Sistema Público de Saúde (SUS).

O governo federal, desde a edição da primeira operação "pente fino" (decorrente da MP 739/2016, seguida pela MP 767/2017 convertida na Lei 13.457/2017) pelo INSS, com o corpo de servidores deficitário e acumulando as consequências da inércia de anos no cumprimento das normas relacionadas à revisão de benefícios por incapacidade previstas no Decreto 3048/99 e na IN 77/2015, iniciou as operações com o objetivo de cessar benefícios indevidos e revisar aqueles cuja decisão administrativa não se concordasse mais.

Diante das operações pente-fino e das centenas de milhares de marcações de perícias reavaliativas agendadas, tamanho foi o atraso do Instituto Nacional do Seguro Social em observar os prazos legais, que o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União buscavam, a todo vapor, a tutela judicial de forma coletiva, expondo a precariedade estrutural e institucional da autarquia previdenciária na resposta do serviço público de sua atribuição.

Dezenas de ações civis públicas foram protocoladas para, caso o INSS ultrapassasse o prazo de 45 a 60 dias para fazer a perícia médica, fosse automaticamente concedido o auxílio-doença, hoje denominado auxílio temporário por incapacidade.

Foi nesse contexto que, em Florianópolis, o MPF ajuizou mais uma dessas ações, que culminou no Recurso Extraordinário nº 1.171.152/SC submetido ao Supremo Tribunal Federal, no qual se reconheceu a relevância e a repercussão geral da matéria.

No feito originário, o Ministério Público buscava a implantação automática do auxílio-doença em 45 dias. Contudo, assinou um termo de acordo prevendo prazo máximo de 45 dias para avaliar a viabilidade do auxílio-doença (atualmente denominado auxílio por incapacidade temporária), mas antes disso, faz-se necessário esperar outros 45 dias até o médico avaliar. Assim, o prazo total estabelecido, em primeira análise, ficaria em 90 dias.

Na prática, a pretensão do Ministério Público Federal obter a concessão automática do auxílio por incapacidade temporária, caso o agendamento da perícia extrapolasse os 45 dias, acabou se transformando em um acordo que deu uma grande tolerância para o INSS efetivamente implantar o benefício devido ao segurado.

Se a lei federal fixa o prazo máximo de 30 a 60 dias para concretizar a resposta do INSS, poderia o Poder Judiciário, a partir da homologação da Suprema Corte de Justiça do país, permitir transação que estabelecesse um regime mais gravoso do que o fixado em lei?

Essa crítica nós fizemos, também, quando do lançamento da nossa obra intitulada: *As Microrreformas Previdenciárias que Antecederam a EC 103/2019*, obra publicada pela Editora Juruá.

Noutro ponto, além do problema do déficit de servidores no INSS para atender a alta demanda pela busca de direitos previdenciários previstos em lei, sempre se observaram problemas de gestão no âmbito da autarquia previdenciária.

Nesse sentido, importantes foram as colocações do professor e juiz federal Victor Roberto Corrêa de Souza (2019) sobre o tema em sua obra *Reforma da Previdência Antifraudes: Pente Fino Crítico às Leis 13.846 e 13.847/2019*:

"Medidas similares a estes dois Programas há muito tempo já existem, conforme se nota da redação anterior do art. 69 da Lei 8.212/91, do ainda existente art. 11 da Lei 10.666/2003 ('O Ministério da Previdência Social e o INSS manterão programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios da Previdência Social, a fim de apurar irregularidades e falhas existentes') e da recente Lei 13.457, de 26/06/2017, que em seus arts. 2º a 11, estipulara medidas administrativas idênticas, especialmente em relação às perícias médicas extraordinárias. Mas, a questão principal, que parece nunca ter sido sanada, é aquela relacionada à eficiência e qualidade do trabalho desenvolvido nos processos administrativos de concessão de benefícios. Se há tantos benefícios concedidos irregularmente, será que a rotina de processamento dos pedidos de benefícios não está sendo incorretamente trabalhada pelos mesmos servidores que reavaliarão posteriormente os supostos benefícios irregulares? Acreditamos que há, em verdade, falta de investimento em treinamento dos servidores em relação ao direito previdenciário, ao direito constitucional e ao direito administrativo, o que poderia ser realizado com o montante de recursos que ora se destina a esses dois bônus que estão sendo criados" (SOUZA, 2019. p.23, grifo nosso).

A questão era tão sistêmica que, há época, foi constatado um aumento abrupto no ajuizamento demandas previdenciárias, causando um profundo impacto na atuação jurisdicional, principalmente no âmbito dos Juizados Especiais Federais. O problema do INSS, portanto, já tinha sido amplamente exposto desde a conversão da MP 767/2017 na Lei 13457/2017.



O Poder Executivo economizava com as "operações pente-fino", cessando benefícios de forma "atrapalhada" e sem qualquer planejamento de médio prazo; não abria concursos para contratação de novos servidores; instituía pagamento de bônus para realização de perícias às pressas e sem critérios razoáveis que pudessem levar a um resultado mais efetivo e, ao final, sobrava para o Poder Judiciário corrigir todas aquelas incoerências.

Os reflexos das chamadas "operações-pente fino" foram muitos e, inclusive, é necessário apontar os dados da Fipe que demonstraram um aumento expressivo na concessão de benefícios previdenciários pela via judicial.

De acordo com a Fipe, *"de 2004 a 2020, a concessão de benefícios por decisão judicial sobre o total de concedidos passou de 2,1% para 13%. Em termos absolutos, houve registro de cerca de 85.mil concessões judiciais, em 2004, que se elevaram para cerca de 552 mil no ano de 2019 e chegou a 540.446 no cumulado de janeiro a outubro de 2020"*. Abaixo, o gráfico que demonstra a evolução ora comentada:

Reprodução

Aumento gradual

Evolução dos benefícios do INSS concedidos por via judicial

Ano/Período	Concessão total	Concessão Judicial	Concessão judicial Em %
2003/jun-dez	1.853.404	34.613	1,9
2004	4.031.693	84.903	2,1
2005	3.995.541	131.891	3,3
2006	4.283.612	174.864	4,1
2007	4.221.027	239.722	5,7
2008	4.508.403	283.028	6,3
2009	4.520.898	353.917	7,8
2010	4.686.347	373.206	8
2011	4.814.563	410.482	8,5
2012	5.004.105	430.866	8,6
2013	5.255.162	489.704	9,3
2014	5.257.897	486.136	9,2
2015	4.384.448	436.940	10
2016	5.293.918	441.403	8,3
2017	5.150.319	494.578	9,6
2018	5.164.759	554.706	10,7
2019	5.210.624	552.181	10,6
2020/jan-out	4.152.879	540.446	13,0

Tabela relativa ao aumento gradual das concessões de benefícios pela via judicial.

Fonte: Ministério da Economia — dados extraídos do Suíbe/Dataprev

A questão logística do INSS não poderia gerar outra consequência pior do que a alta litigiosidade e a classificação da autarquia previdenciária como um dos maiores réus públicos do país.

A despeito da verificação dos problemas internos do próprio INSS (falta de contratação de novos servidores à substituir o grande volume de aposentadorias que antecederam a EC 103/2019 e a falta de capacitação dos servidores que lidam com a concessão/negatória de pedidos administrativos), sem calcular que as operações pente-fino, apesar de gerar economia para os cofres públicos também poderia ocasionar um grave aumento na litigiosidade no âmbito da Justiça Federal e da estadual (competência delegada), o governo federal, há época, deu curso ao programa de revisão de benefícios previdenciários por incapacidade, cessando inúmeros benefícios que acabavam sendo restabelecidos, em grande parte, em seguida, pela via judicial.

Diante desse quadro, a pergunta que não quer calar é a seguinte: se as agências da Previdência Social já ultrapassavam, em muito, o prazo legal para concessão de benefício devido à falta de estrutura (servidores que trabalham com os processos administrativos e equipamentos), bem como da deficiência no quadro de médicos peritos, como conceber que os servidores, agora, conseguiriam manter a rotina outrora imposta e ainda trabalhar em período extra para a percepção de uma gratificação?

E como acreditar que a redução de cargos efetivos vagos (13.375), mesmo que de outros órgãos, em 6.692 cargos efetivos (redução de 50%) e a criação de outros 2.243 cargos em comissão e função de confiança (artigo 22 da MP 1.181/2023), vai resolver o problema posto?

Como criar um bônus de pagamento para servidores (Artigo 14, §1º e 2º da MP 1.181/2023), que já não estão dando conta de tanto serviço (seja pela quantidade de processos, seja pela falta de treinamento) pode resolver o problema?

Em um cenário de evidente necessidade de contratação de pessoal, de treinamento continuado e de deletérios efeitos sociais, a nós não nos parece eficiente a medida proposta pelo governo e o nosso prognóstico não é nada bom.

É certo de que, no cenário fiscal do país, com economia "tentando respirar", contratar servidores públicos para o INSS, na quantidade necessária, pela via do concurso público, esbarraria em questões políticas e orçamentárias muito complicadas. Mas a abertura de audiências públicas para convocação da comunidade jurídica para apresentação de soluções outras (tal como um programa de treinamento continuado dos servidores efetivos e daqueles que, ao que parece, serão convocados através de funções comissionadas), talvez fosse um caminho mais adequado no momento.

Nosso sentimento permanece de dúvida sobre os resultados do programa apresentado pelo governo e a nossa expectativa é de que o Poder Judiciário continue recebendo, pelo menos por um bom tempo, boa parte do serviço que era para ser realizado pelo INSS, ficando cada vez mais "inflado" e sem condições de entregar uma prestação jurisdicional adequada.

É nesse cenário que os heróis, advogados previdenciaristas e todos aqueles que se dedicam ao estudo e ao magistério do direito previdenciário, devem permanecer vigilantes e coesos, cada qual com sua função.



É preciso simplificar discursos, ser mais cirúrgico e objetivo na obtenção do direito para aqueles que sofrem diante de flagrantes injustiças. O conhecimento da realidade demanda maior assertividade e aplicação de técnicas processuais e cognitivas para o alcance de melhores resultados.

Sigamos, porém, firmes e esperançosos por dias melhores.