A fila do INSS - A militarização do serviço público: omissão com requintes de crueldade

Há alguns dias, o noticiário nacional informa sobre a gravidade da situação das pessoas que aguardam a análise de benefício pelo Instituto Nacional de Serviço Social (INSS), em sua grande maioria de um salário-mínimo.

O drama, que não é enxergado em razão da "fila virtual", ganhou contorno concreto no dia 29 de janeiro, após o falecimento do Sr. Renato Sutil[1] dentro de uma agência do INSS de Passo Fundo: doente, ele se deslocou por 100km, pois em sua cidade não tinha perito médico há mais de três anos.

A solução para a fila de 2 milhões de pessoas, dada pelo governo federal, foi a contratação de 7 mil militares da reserva por meio da publicação do Decreto nº 10.210, de 23 de janeiro de 2020. Posteriormente, o governo se manifestou no sentido de editar uma medida provisória para a contratação de servidores aposentados do INSS[2].

Nesse texto, iremos abordar o Decreto que prevê a contratação de militares inativos das Forças Armadas (da reserva remunerada ou reformados) para o desempenho de atividades de natureza civil na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com autorização prévia do Ministério da Defesa e da Economia, para realizar serviço voluntário e remunerado à proporção de 3/10 do que recebe.

A intenção do governo é que sete mil militares desempenhem funções de atendimento para que técnicos e analistas possam ser deslocados para a análise dos benefícios.

A alternativa encontrada pelo governo é inconstitucional, ilegal e imoral, pelo que apontamos quatro motivos: 1) quebra da regra do concurso público; 2) ofensa ao princípio da impessoalidade; 3) desrespeito à eficiência exigida da administração pública; 4) e violação à Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, que dispõe sobre a Carreira do Seguro Social.

Nesse sentido, explicamos, seguindo os tópicos enumerados acima.

[1] https://globoplay.globo.com/v/8274402/
[2] http://www.previdencia.gov.br/2020/01/governo-vai-selecionar-funcionarios-aposentados-para-acelerar-atendimento-no-inss/

1) Quebra da regra do concurso público

A Constituição federal, em seu inciso II do artigo 37, prevê:

> "A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração."

Essa orientação tem como finalidade precípua a redução à desigualdade e a possibilidade de ofertar a mesma oportunidade e condição a todos os cidadãos brasileiros. E está alinhada aos princípios norteadores da administração pública, presentes no *caput* do art. 37, quais sejam: impessoalidade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além disso, esse regramento rígido, que é a investidura em cargo ou função pública somente por meio de concurso público, acarretou nítida moralização e melhoria na gestão pública, pondo fim ao apadrinhamento e predileções injustificadas para com a coisa pública.

Dada as necessidades do Estado, para não causar um engessamento, bem como a complexidade da elaboração de um concurso público e eventuais necessidades dos cidadãos, a própria Constituição estabeleceu exceções à regra como a contratação para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição federal e regulamentada pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993.

A legislação é extremamente restritiva à contratação temporária e poderia ter sido uma opção do governo, pois a situação do INSS já é delimitada como de calamidade pública.

Destaca-se que o Ministério Público da União ajuizou Ação Civil Pública em 2019 contra a União e INSS, para que recomponha imediatamente seus quadros inclusive com a contratação temporária.

No entanto, a decisão do governo foi escolher os militares, excluindo a oportunidade aos demais brasileiros para ocuparem o cargo.

2) Ofensa ao princípio da impessoalidade

Além da violação ao princípio do concurso público, há desrespeito ao princípio da impessoalidade, disposto no *caput* do art. 37, cuja finalidade é renegar qualquer favoritismo, o agir sem apadrinhamento, preterição, ou discriminação de qualquer natureza.

Não há justificativa pela escolha de 7 mil militares, que não possuem experiência na atividade, de forma remunerada, em detrimento dos demais cidadãos brasileiros. Por que não ofertar a oportunidade para todos? Por que não escolher jovens, que foram relegados à subempregos com carteira verde-amarela? Por que não fomentar o mercado de trabalho?

Porque o governo já demonstrou por diversas vezes a sua preferência aos militares e é uma forma de agraciá-los com aumento do seu provento, o que não coaduna com discurso de meritocracia, pois meritocrático seria dar a vaga àqueles selecionados por meio de concurso público.

Destacamos, também, trecho da representação[3] feita pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União contra o Decreto, que também indica violação do princípio do concurso público e da impessoalidade:

> "A referida situação demonstra que, caso fossem abertas seleções amplas – sem discriminações e direcionamento de mercado – é possível que o Estado cumpra seu objetivo em contratar funcionários temporários para o quadro do INSS, reduza as filas de processos pendentes e, especialmente, respeite aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da economicidade.
>
> Por fim, fato é que os brasileiros estão sendo prejudicados pela demora nas análises dos processos pendentes do INSS. Porém, ainda que existam direitos pendentes de análise pelo Instituto – exemplificativamente o direito à aposentadoria e as licenças maternidades – isso, por si não pode ser justificativa para que sejam feitas contratações a revel das normas constitucionais postas: necessidade de concurso público e respeito ao princípio da impessoalidade. Sendo assim, em caso de comprovação da suposta coalização de princípios e direitos, compete a esse Tribunal avaliar qual deve prevalecer, não podendo ser uma mera decisão discricionária do atual Governo."

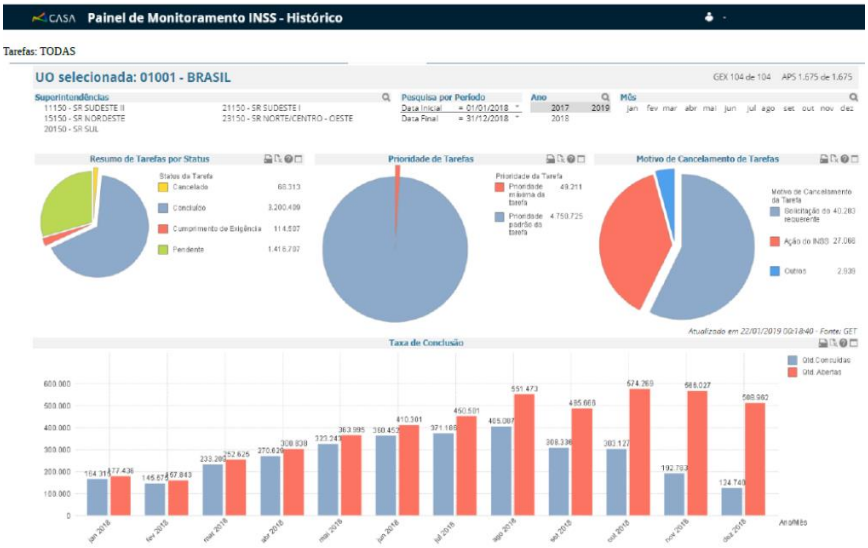
[3] https://www.conjur.com.br/dl/clique-aqui-ler-representacao-inss.pdf

3) Desrespeito à eficiência exigida da administração pública

A gestão de pessoas na administração pública requer acompanhamento e análise de dados quanto à eficiência.

O problema do atraso na análise dos benefícios não nasceu ontem, mas, desde março de 2018, dá sinais claros quanto ao agravamento.

O painel de monitoramento do INSS aponta mês a mês a evolução do estoque de demandas, onde a cor azul aponta para as demandas concluídas e a cor laranja aponta para as demandas abertas. Veja-se:



O Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União alertam, desde 2015, para a necessidade de contratação.

De acordo com os dados do SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, em junho/2019, existiam 19.368 vacâncias no INSS, com outros 4.721 de servidores em abono de permanência, que poderiam deixar seus postos a qualquer momento.

Hoje, já passam de 20.000 cargos vagos, o que significa que ocupar apenas sete mil postos, com pessoas não qualificadas para função, não irá alterar a realidade calamitosa do órgão.

Dentre as justificativas dadas pelo atual governo, em resposta à recomendação do Ministério Público Federal, para realização de concurso público, destacamos:

> "7. **As atuais diretrizes do Poder Executivo Federal apontam pela impossibilidade de realização imediata de novos concursos públicos**. Tal procedimento se justifica em face da situação fiscal do País, que limita a atuação da Administração em ações que acarretem impactos orçamentário-financeiros não só do exercício em que toma a decisão, mas, principalmente, no que diz respeito àquelas que aumentem as despesas correntes que, em regra geral, perduram por inúmeros exercícios subsequentes.
>
> [...]
>
> 8. Todavia, em razão das limitações aqui explicitadas esta Pasta ministerial vem dialogando com os demais órgãos da Administração Pública Federal para que estes se **empenhem na implementação de alternativas para a melhoria do desempenho institucional**."[4]

Há de fato uma resistência do governo federal em manter as estruturas básicas do Estado, ciente do sucateamento e da impossibilidade da prestação adequada do serviço público. Foi isso que motivou o título desse texto.

Nessa esteira, de decisões que desvirtuam os objetivos do Estado, o governo federal editou, em janeiro de 2019, a Medida Provisória nº 871, conhecida como MP do Pente Fino, com objetivo de detectar fraudes na concessão de benefícios com pagamento de bônus de R$ 57,50 para analistas, por processo de análise com indícios de irregularidade, e R$ 61,72 para médico perito, com investimento de R$ 223 milhões.

A operação começou a funcionar efetivamente apenas em agosto/2019 e até dezembro havia suspendido ou cancelado o benefício de 261,3 mil benefícios.

É premente a necessidade de fiscalização, mas, diante do volume de pessoas que aguardam a análise de seus pedidos, destinar força de trabalho com incentivo remuneratório é no mínimo contraproducente, pois aumenta a pressão sob os servidores que já estão sobrecarregados, gera aumento de casos de assédio moral, piora o atendimento, que por consequência pressiona várias estruturas da máquina pública.

[4] http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/inicial-acp-serv-inss.pdf

De acordo com análise feita pela Folha de S. Paulo[5], após o início do pagamento do bônus, o INSS teve pico de pedidos negados, o que faz aumentar o volume de recurso administrativo ao próprio INSS ou de ações judiciais, que demandam, além do Judiciário, defensorias públicas (que também estão em situação crítica) e o próprio INSS, que precisa prestar informações e atuar nessas ações.

Portanto, a adoção de medida ineficiente, como a contratação de pessoas que não conhecem as atividades da carreira, concessão de bonificação para servidores que estão sobrecarregados piora as condições dos servidores que já se encontram pressionados, reduz o volume de análise de novos pedidos e gera outras demandas, aumentando o estoque de demandas não analisadas.

O que se observa é que há um discurso único adotado pelo governo federal de falta de recurso e uma resistência à contratação de servidores públicos. Porém, por força constitucional, é dever do Estado zelar pelo direito fundamental de crianças, pessoas com deficiência, doentes e idosos e não há opção a não ser prestar o serviço com o mínimo de eficiência.

Vamos entender, agora, por que o Decreto viola a Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004.

4) Violação à Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, que dispõe sobre a Carreira do Seguro Social

Os servidores públicos, aprovados previamente em concurso público, são organizados dentro de uma carreira de acordo com as atribuições e requisitos de formação profissional. No caso do INSS, os servidores têm a carreira regulamentada pela Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004.

Além de atribuir a remuneração dentro de uma lógica que leva em consideração também o tempo de experiência, estabelece hierarquias e responsabilidades.

A legislação que instituiu a carreira previdenciária obedece ao imperativo constitucional que determina a instituição de regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (art. 39, CF/88).

[5] https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/01/apos-inicio-de-bonus-a-servidores-inss-teve-pico-de-pedidos-negados.shtml

Sendo assim, incluir pessoas que não fazem parte dessa estrutura, com formações e remuneração distinta, viola a integridade da carreira, além das expostas acima, em especial a burla ao concurso público, que é condição indispensável para o exercício do cargo no INSS.

Há ainda outros fatores que merecem um texto à parte como a "digitalização/informatização" do INSS, que tem sido utilizada como desculpa para a não contratação de servidores públicos. E, embora não tratemos do tema neste texto, devemos informar que até mesmo a implementação do "Meu INSS" tem sido prejudicada pela falta de pessoal.

O que se sabe é que não há justificativa plausível, mesmo com a ampliação dos pedidos em decorrência da tentativa de reforma promovida pelo governo Temer e a Reforma da Previdência consolidada pelo governo Bolsonaro, pois era previsível o aumento no número de demanda.

Devemos considerar, também, o natural envelhecimento da população brasileira e o aumento no número da solicitação benefícios, a fragilidade da economia e o empobrecimento das famílias que aumentaram o volume de pedidos para benefícios de assistência social[6], como benefício de prestação continuada - BPC. Há, ainda, a endemia de dengue e Chikungunya que se espalha pelo país como um fator de aumento no número de concessão de auxílio-doença[7].

O desequilíbrio na oferta de emprego, desestruturação de políticas públicas sanitárias e de saúde são fatores constantes da sociedade brasileira e sempre impactaram e impactarão a assistência social, bem como a previdência.

Também não foi falta de alerta: o Tribunal de Contas em 2014[8] previu que, nos anos subsequentes, haveria um grande esvaziamento da autarquia em razão da aposentadoria dos servidores, com recomendações expressas para realização de concurso público.

Reiteradas solicitações do próprio INSS ao Ministério da Economia, antigo Ministério da Fazenda, foram ignoradas, sendo que a última solicitação foi atendida em 2015, onde o número de vagas autorizadas sequer repôs o déficit.

[6] https://extra.globo.com/noticias/economia/inss-crise-aumenta-concessao-de-beneficio-assistencial-idosos-deficientes-22626091.html
[7] https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2016/03/26/internas_economia,747265/dengue-e-5-razao-de-afastamentos-no-trabalho.shtml
[8] https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-na-lotacao-de-pessoal-do-inss.htm

Também foi ignorada a recomendação do Ministério Público Federal que culminou na Ação Civil Pública nº 1021150-73.2019.4.01.3400, ajuizada em 31/07/2019, com trâmite na 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, sem concessão de antecipação de tutela.

Portanto, não há outra conclusão diante do volume de fatos e ações que demonstram a necessidade de contratação de servidores, do sofrimento das mães que aguardam mais de cinco meses pelo pagamento do auxílio-maternidade, dos doentes que tentam se recuperar sem auxílio-doença e dos idosos que deixam de trabalhar e não recebem suas aposentadorias. Não há como ser sutil: a omissão do Estado brasileiro tem ocorrido com requintes de crueldade!

Camilla Louise Galdino Cândido é Advogada de LBS Advogados, coordenadora da área de Serviço Público.