



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**Ministério Público**

**Gabinete do Subprocurador-Geral**

**LUCAS ROCHA FURTADO**

**Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União**

Com fundamento no art. 81, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, e no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o Ministério Público junto ao TCU vem oferecer



**REPRESENTAÇÃO,**

**COM REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR**

com o propósito de que essa Corte de Contas, pelas razões a seguir expostas, decida pela adoção das medidas de sua competência visando apurar a atuação do Ministério da Economia na contratação de militares da reserva para compor o quadro do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ante os indícios de descumprimento à disposição constitucional acerca da necessidade de contratação mediante concurso público e à sujeição aos princípios da legalidade e da impessoalidade, contidos nos artigos 37 e 37, II, da Constituição Federal.

- II -

Historicamente, ressaltam-se os fatos ensejadores desta representação.

No dia 13 de janeiro de 2020 o Ministério da Economia convocou entrevista coletiva com fito de esclarecer alguns problemas que motivaram os atrasos

das concessões de benefícios do INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) à população.

Após a coletiva, diversos canais midiáticos divulgaram matérias informando acerca da possível contratação de militares da reserva para reforçar o atendimento no INSS e a consequente redução da fila dos processos pendentes de análise. Sobre o assunto, o Jornal “o Globo” apresentou as seguintes informações:

**INSS vai contratar 7 mil militares da reserva para reduzir fila de processos, diz governo**  
**Ministério da Economia também quer restringir cessão de servidores do INSS a outros órgãos. Hoje, há quase 2 milhões de processos parados; meta é resolver acúmulo até setembro.**

**Por Laís Lis, Elisa Clavery e Yvna Sousa, G1 e TV Globo — Brasília**  
14/01/2020 18h00 Atualizado há 2 dias

O secretário especial de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho, anunciou nesta terça-feira (14) que 7 mil militares da reserva vão reforçar o atendimento no INSS. A ideia é que o pacote seja implementado até abril e, com isso, a **fila de quase 2 milhões de pedidos represados** seja resolvida até setembro.

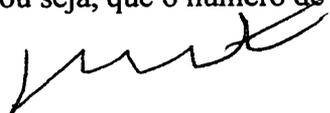
O governo também quer restringir a cessão de servidores do INSS a outros órgãos, e instalar uma força-tarefa para a perícia dos 1.514 servidores que estão afastados do instituto. O anúncio foi feito após reunião do ministro da Economia, Paulo Guedes, com Marinho e a equipe econômica nesta segunda (13).

**"A ideia é que esses militares possam ingressar no atendimento, nos postos de atendimento, para permitir que os profissionais, que os funcionários do INSS nos ajudem na análise dos documentos, dos processos, e agilizem essa análise", declarou Marinho.**

As mudanças serão publicadas em um decreto. Segundo o governo, o texto também vai incluir medidas de desburocratização do atendimento do INSS, como o fim da obrigação em autenticar documentos e atualizar certidões ao longo da tramitação.

Hoje, 7.820 servidores do INSS fazem a análise de documentos para a concessão de benefícios. Com a chegada dos militares, funcionários do INSS devem sair do atendimento e reforçar a análise. A expectativa é que o número de analistas chegue a 10 mil.

Mesmo após setembro, segundo o secretário, não há expectativa de que o estoque de processos pendentes seja zerado por completo. A meta, diz Marinho, é que os casos não fiquem acumulados – ou seja, que o número de novos pedidos seja similar ao número de processos concluídos.



"O estoque não será zerado. Você tem 988 mil pedidos que entram todos os meses, não dá para zerar estoque. O que a gente está dizendo é que pretende que todo mês, até setembro, outubro, a gente tenha aí esse número de requerimentos da mesma quantidade que temos capacidade de processar. É isso que a gente quer", explicou.

O secretário informou, ainda, que o pacote de ações custará R\$ 14,5 milhões por mês. O valor inclui a gratificação dos militares – que, por lei, equivale a 30% adicionais sobre a aposentadoria na reserva.

Parte do custo, segundo Marinho, será compensada pela economia do governo com o fim da correção monetária gerada, justamente, por esses atrasos sucessivos. "Consideramos que esse custo será compensado com a correção monetária que o governo deve deixar de pagar com os empenhamentos."

[...]<sup>1</sup>

Conforme outra matéria divulgada pelo “Jornal Nacional” de “O Globo”, quase dois milhões de brasileiros estão à espera de análises do INSS. Dentre os pedidos, existem solicitações simples, tais como licença-saúde e licença-maternidade. Essa situação, ao que parece, não é novidade, tendo, inclusive, em 2013, essa Corte de Contas alertado ao INSS sobre o risco das aposentadorias do órgão sem reposição:

#### **Filas de pedidos de benefícios continuam paradas nos postos do INSS**

**São quase dois milhões de brasileiros à espera de resposta do INSS. Pedidos simples, como licença-saúde ou maternidade, continuam no mesmo pacote das análises mais complexas.**

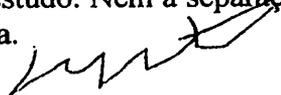
**Por Jornal Nacional**

13/01/2020 21h10 Atualizado há 3 dias

A semana começou ainda sem solução para a enorme fila de pedidos do INSS que estão parados por falha no sistema. Pedido simples, como licença saúde ou maternidade, continuam no mesmo pacote das análises mais complexas.

Em Rio Branco, a agência do INSS amanheceu lotada. Muitos chegaram no domingo (12). Em todo o país, são quase dois milhões de brasileiros à espera de resposta do INSS; 500 mil pedidos aguardam documentos que dependem do segurado, mas os outros estão parados por falha no sistema do instituto.

O problema se arrasta desde o fim de 2019, mas, segundo o INSS, a solução ainda está em estudo. Nem a separação dos pedidos mais simples dos mais complexos foi feita até agora.



<sup>1</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/14/inss-vai-convocar-7-mil-militares-da-reserva-para-reduzir-fila-diz-governo.ghtml>>. Acesso em 17.01.2020.

O secretário especial de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho, se reuniu com o ministro da Economia, Paulo Guedes, a portas fechadas. Na saída, voltou a dizer que o problema esbarra em questões operacionais e de orçamento.

“Tudo envolve orçamento, estrutura organizacional, então, a gente precisa ter essa responsabilidade de conversar internamente e buscar o respaldo técnico e jurídico”, disse Rogério Marinho.

As medidas devem ser anunciadas na quarta (15), mas, de qualquer forma, o governo já disse que, antes de junho, não conseguirá normalizar a fila de pedidos encalhados.

Paulo só precisa provar que está vivo para normalizar o pagamento da aposentadoria, mas não consegue. Para ele, e para milhares de outros segurados, esse prazo de seis meses é tempo demais. Nervoso, ele passou mal na fila do INSS cedo nesta segunda-feira (13).

“Tivemos que trazer ele a pulso, desse jeito”, disse a mãe de Paulo, Antônia Siqueira Nunes.

E não é de hoje que o governo vem sendo alertado sobre a precariedade do serviço de atendimento do INSS.

Uma ação do Ministério Público do Distrito Federal, de agosto de 2019, pediu que a Justiça obrigasse a União e o INSS a “promoverem o recrutamento suficiente de agentes públicos para dar vazão às demandas”.

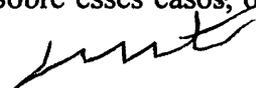
Na ação, as procuradoras Eliana Pires Rocha e Anna Paula Coutinho de Barcellos afirmaram que “a não reposição constitui um obstáculo à população formada basicamente por cidadãs e cidadãos hipossuficientes e socialmente vulneráveis que, por tais condições, dependem dos recursos da Previdência para a satisfação de suas necessidades mínimas”, e que “não há sinais de qualquer política pública de atendimento digno ao segurado, se não de sucateamento dos serviços da previdência”.

Segundo as procuradoras, em 2013, o Tribunal de Contas da União já alertava para o risco das aposentadorias sem reposição. Só em 2019, segundo o atual presidente do INSS, Renato Vieira, seis mil servidores do instituto se aposentaram e as vagas não estão sendo preenchidas.

E, em 2019, também de acordo com as procuradoras, o Ministério da Economia reforçou a decisão de não fazer novos concursos em função da situação fiscal do país.

Sobre a ação do Ministério Público, o INSS declarou que vem usando novas tecnologias e avanços digitais para tentar suprir um possível déficit no número de servidores. Já o Ministério da Economia disse que estuda uma solução sem a realização de concurso.

Ao longo dos últimos dias, o **Jornal Nacional** tem mostrado casos de aposentados que estão enfrentando dificuldades para provar que estão vivos. Sobre esses casos, o INSS



disse que o segurado pode fazer a prova de vida diretamente na rede bancária, mas admitiu que algumas situações precisam ser analisadas individualmente pelo instituto.<sup>2</sup>

Apesar da evidente necessidade de reposição dos quadros de servidores do INSS, chama-me atenção a decisão divulgada pelo atual Governo Federal em contratar militares da reserva para reduzir a fila de processos pendentes de análise daquele Instituto.

Primeiramente, há que se notar que o INSS é uma Autarquia atualmente vinculada ao Ministério da Economia dotado de personalidade jurídica de direito público e que faz parte da administração indireta federal. Desse modo, aplica-se ao INSS a regra do concurso público para investidura em cargo ou emprego público consagrada no artigo 37, II, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

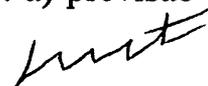
[...]

II - 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;

Segundo ponto, importante destacar que o INSS deve obedecer ao princípio da impessoalidade. Obrigação essa imposta por força constitucional conforme art. 37 supracitado.

Feitas essas duas ressalvas, **questiono-me a legalidade do ato em convocar militares da reserva para compor o quadro do INSS.**

Conforme exposto, a regra aplicável ao INSS é a admissão de funcionários no seu quadro mediante concurso público. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inciso II do art. 37 e a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público: C.F., art. 37, IX. Nessa hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei



---

<sup>2</sup> Disponível em: < <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/01/13/filas-de-pedidos-de-beneficios-continuam-para-da-nos-postos-do-inss.gh.html> >. Acesso em 17.01.2020.

dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público excepcional<sup>3</sup>.

Ainda que se cogite sobre a contratação temporária no INSS sob a segunda exceção (contratação por tempo determinado), esta contratação também deve respeitar ao princípio da impessoalidade. Sendo assim, ao meu ver, não pode haver o direcionamento da contratação para os militares da reserva, pois, nesse caso, é nítida a reserva de mercado que o Governo Federal está promovendo para remediar o impasse das filas de processos pendentes de análise.

Há que se notar que existem outras classes de trabalhadores, inclusive do próprio corpo técnico do INSS, aposentados e que poderiam prestar os serviços demandados. Sendo assim, o direcionamento da contratação afronta diretamente o corolário da impessoalidade aplicável ao INSS.

Inclusive, conforme divulgado pelo Jornal “Estadão” existe o eminente risco de que a referida contratação seja impugnada via judicial pelos servidores do próprio quadro do INSS, bem como pela Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social (Anasps), demonstrando que esses servidores também possuem interesse na prestação do serviço demandado:

BRASÍLIA - A decisão do governo de recrutar militares da reserva das Forças Armadas para repor mão de obra no INSS deflagrou uma onda de críticas entre servidores dentro e fora do órgão. Categorias cogitam ir à Justiça contra a medida e defendem que o Executivo contrate de forma temporária servidores do INSS já aposentados, além de fazer novos concursos para reforçar o corpo técnico de forma permanente.

A reação é uma mostra das resistências que serão levantadas à reforma administrativa que a equipe econômica pretende propor para enxugar o tamanho da máquina pública. Os servidores pretendem usar o anúncio do governo como uma admissão pública de que falta mão de obra na administração federal, contrariando o discurso de redução de cargos e limitação de novos concursos.

O secretário especial de Previdência e Trabalho, Rogério Marinho, rechaçou na terça-feira, 14, essa conexão e disse que são “situações completamente distintas”. “Temos convicção de que o Estado brasileiro precisa ser do tamanho que a sociedade pode suportar”, afirmou na entrevista.

Marinho prometeu para esta semana um decreto para abrir caminho à contratação de sete mil militares da reserva, que serão remunerados com um adicional de 30%. O pagamento será feito pelo INSS, a um custo de R\$ 14,5 milhões mensais. Para integrantes do governo, essa é a solução mais rápida e menos custosa que poderia ser adotada num momento em que cresceram as reclamações da população em relação à fila de 1,3 milhão de pedidos por benefício em atraso no órgão.

---

<sup>3</sup> Precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 1.500/ES, 2.229/ES e 1.219/PB, Ministro Carlos Velloso; ADI 2.125-MC/DF e 890/DF, Ministro Maurício Corrêa; ADI 2.380-MC/DF, Ministro Moreira Alves; ADI 2.987/SC, Ministro Sepúlveda Pertence.

Na terça-feira, o Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) realizou uma reunião sobre o assunto. “A avaliação é que não vai dar certo esse tipo de solução mirabolante. Faz horas que o governo quer encontrar uma ‘boquinha’ para os militares, mas o INSS é um órgão complexo. É impossível treinar militar para fazer funcionar de uma hora para outra”, diz o presidente da entidade, Rudinei Marques.

Marques também alega que o governo não pode delegar as atribuições de um analista previdenciário para quem não fez concurso para este cargo, sob pena de responsabilização jurídica. A entidade avalia acionar a Justiça para derrubar o que ele chama de “aberração”.

Dentro do governo, porém, a avaliação é de que a recém-aprovada lei que alterou o estatuto dos militares dão “substrato jurídico” para a solução apresentada.

O presidente da Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social (Anasps), Alexandre Lisboa, defende que a medida correta seria contratar os servidores do INSS que já se aposentaram, uma vez que eles já conhecem a sistemática do órgão e a lei previdenciária. Para a categoria, uma Medida Provisória poderia ser apresentada com esse fim, prevendo um “pró-labore” para remunerar a força de trabalho temporária.<sup>4</sup>

Ademais, ainda que não seja o objeto da presente representação, destaco que o militar reservista não se trata de um simples “funcionário público aposentado”. Conforme Estatuto dos militares, o militar da reserva é aquele que, tendo prestado serviço na ativa, passa à situação de inatividade permanente, remunerada ou não. A Expressa “militar da reserva” também pode referir-se aos oficiais oriundos dos órgãos de preparação de oficiais da reserva<sup>5</sup>.

O militar da reserva permanece em disponibilidade por prazos fixados pelos Comando Militares – prazo esse que, atualmente, é de cinco anos -. Durante esse prazo, o militar precisa estar em condições de atender a convocação do Comando Militar a que ele prestava seu serviço. O que parece é que a disponibilidade dos militares de reserva visa atender às possíveis necessidades das Forças Armadas, e não às necessidades de atividades de natureza civil - como a do INSS.

Apenas por didática, concluo destacando que, conforme noticiado, a decisão em contratar os militares da reserva custará R\$ 14,5 milhões de reais por mês aos cofres públicos (valor que inclui a gratificação dos militares que, por lei, equivale a 30% adicionais sobre a aposentadoria na reserva) para contratação de 7 mil militares da reserva. Sendo assim, em uma simples matemática o custo de um militar da reserva contratado para o INSS será de R\$ 2071,42 (dois mil e setenta e um reais e

<sup>4</sup> Disponível em: < <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,contratacao-de-militares-para-inss-gera-criticas-entre-servidores-que-ameacam-ir-a-justica,70003160651> >. Acesso em 17.01.2020.

<sup>5</sup> Decreto Lei nº 9.698, de 2 de setembro de 1946 o qual aprova o Estatuto dos Militares, art. 5º, § 2º. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/De19698imprensa0.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/De19698imprensa0.htm)>. Acesso em 17.01.2020.

quarenta e dois centavos). Esse valor representa o dobro do salário mínimo atual brasileiro!

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 análises 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 coalizão de princípios e direitos, compete a esse Tribunal avaliar qual deve prevalecer, não podendo ser uma mera decisão discricionária do atual Governo.

Nesse contexto, os acontecimentos acima relatados reclamam, a meu ver, a pronta atuação do TCU, de modo a conhecer e a avaliar a atuação do Ministério da Economia na contratação de militares da reserva para compor o quadro do INSS, ante os indícios de descumprimento à disposição constitucional acerca da necessidade de contratação mediante concurso público e à sujeição aos princípios da legalidade e da impessoalidade, contidos nos artigos 37 e 37, II, da Constituição Federal.

Além disso, é de perceber que o caso em exame encerra as condições necessárias e suficientes para que, com base no que dispõe o artigo 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, seja adotada **medida cautelar** determinando a suspensão imediata da contratação de militares da reserva para compor o quadro do INSS.

- III -

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e nos artigos 237, inciso VII, e 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução 155/2002, requer, pelas razões acima aduzidas, que o Tribunal conheça desta representação para, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Federal, decida pela adoção das medidas necessárias a conhecer e a avaliar a atuação do Ministério da Economia na



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Ministério Público**  
**Gab. do Subprocurador-Geral**  
**LUCAS ROCHA FURTADO**

contratação de militares da reserva para compor o quadro do INSS, ante os indícios de descumprimento à disposição constitucional acerca da necessidade de contratação mediante concurso público e à sujeição aos princípios da legalidade e da impessoalidade, contidos nos artigos 37 e 37, II, da Constituição Federal.

Fazendo-se presentes, no caso em exame, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, determine V. Ex.<sup>a</sup>, o Plenário do TCU ou o relator desta representação, em caráter cautelar, a adoção de medidas imediatas tendentes à suspensão imediata da contratação de militares da reserva para compor o quadro do INSS.

Ministério Público, 17 de janeiro de 2020.

  
**Lucas Rocha Furtado**  
Subprocurador Geral