



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

Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (Nova Iorque, 2007) – aprovada como emenda constitucional pelo Decreto Legislativo 186/2008 e promulgada pelo Decreto 6.949/2009 –, cujo preâmbulo (alínea “e”) estabelece que “a deficiência é um conceito em evolução e que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas”.

A reforma da Previdência apresentada pelo Governo por meio da PEC 6/2019 segue tal parâmetro normativo de avaliação biopsicossocial por equipe multidisciplinar ao explicitar que o benefício assistencial será devido à “pessoa com deficiência, previamente submetida à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar” (proposta de redação para o art. 203, V, da Constituição).

Os fatores sociais devem ser levados em conta no reconhecimento da deficiência, de modo que uma pessoa considerada deficiente em determinada região pode não ser em outra, a depender do nível de acessibilidade existente, da qualidade dos serviços públicos prestados e da efetividade das políticas públicas destinadas a assegurar maior igualdade de oportunidades para pessoas com deficiência. Ao conferir ao profissional médico a atribuição de emissão de parecer conclusivo quanto à incapacidade, de forma isolada, os fatores ambientais tendem a não ser levados em conta, resultando em indeferimento indevido de benefícios. Essa situação já foi observada pelo TCU em pesquisa realizada no processo TC 022.354/2017-4, na qual “os magistrados relatam fragilidade na perícia do INSS” como uma das causas da judicialização excessiva.

A MP 871 prevê a instituição de uma “**Força-Tarefa Previdenciária**, composta pelo Ministério Público Federal, pela Polícia Federal e pela Secretaria Especial de Previdência e



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 necessidade 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). Insere-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 geral¹, 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 descabida, 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/beps19.01c.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): **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): **RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA**

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

Assinado com login e senha

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

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

Assinado com login e senha

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

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

Assinado com login e senha

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