

Excelentíssimo(a) Juiz(a) Federal da Vara da Circunscrição Judiciária do Distrito Federal

Ana Luisa Dal Lago, brasileira, solteira, portadora do Título de Eleitor nº 021731060434, RG nº 3001533251, e CPF nº 254.850.329-15, residente à Travessa Escobar, 509, Ap. 111, Bloco L6, Camaquã, Porto Alegre/RS, CEP 91910-400, **Carlos Alberto dos Santos**, brasileiro, casado, portador do Título de Eleitor nº 055117610396, RG nº 05.549.596-4, e CPF nº 645.753.227-68, residente no CRS 516, Bloco B, Entrada 37, Ap. 104, Brasília/DF, CEP 70381-525, **Jorge Ricardo Moreira**, brasileiro, separado judicialmente, portador do Título de Eleitor nº 062690110469, RG nº 3125535199, e CPF nº 383.684.207-68, residente à Rua Espiridião de Freitas, 17, Cidade Nova, Rio Grande/RS, CEP 962112-10, e **Sebastião José de Oliveira**, brasileiro, casado, portador do Título de Eleitor nº 014641930639, RG nº 3.326.835-1, e CPF nº 447.033.689-00, residente à Alameda Graúna, 204, Foz do Iguaçu/PR, CEP 85870575, por seus advogados legalmente constituídos, comparecem perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, c/c os artigos 1º e seguintes da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, para ajuizar a presente

Ação Popular

Contra atos administrativos comissivos ou omissivos, de responsabilidade da **União**, do **Sr. Presidente da República** e do Sr. **Ministro de Estado da Economia**, ambos representados em juízo pela Procuradoria-Regional da União da 1ª Região, com endereço no SAUS - Quadra 03 - Lote 05/06 - 5º e 6º andar - Asa sul – Brasília/DF, CEP 70070-030, e de responsabilidade do **INSS – Instituto Nacional do Seguro Social**, autarquia federal dotada de personalidade jurídica própria, representada em juízo pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, com endereço no Setor de Autarquias Sul, Quadra 2, Bloco O - 3º andar - Asa Sul - Brasília - DF - Cep. 70070-946, pelas razões de fato e de direito a seguir apresentadas.

Do objeto da presente Ação Popular

A presente Ação Popular tem por objetivo combater a reiterada omissão dos requeridos quanto à necessária recomposição da força de trabalho do INSS, seriamente comprometida, nos últimos anos, com o grande número de aposentadoria dos seus servidores, o que gerou um descalabro administrativo responsável pelo absurdo represamento de cerca de 2 (dois) milhões e 600

(seiscentos) mil destes pedidos até 31 de dezembro de 2019¹, expressiva parcela deles indispensável à sobrevivência dos seus requerentes, haja vista se constituir em verba de evidente caráter alimentar.

Busca a presente ação, desta forma, obter decisão judicial que determine aos requeridos que adotem as providências necessárias e suficientes à imediata abertura de concurso público para suprir pelo menos 7.000 (sete mil) cargos efetivos vagos de Analista do Seguro Social e de Técnico do Seguro Social, para vinculação ao Quadro de Pessoal.

Na mesma direção, e tendo claro que a realização do concurso público em tela demandará razoável espaço de tempo até que os aprovados tomem posse e recebam o necessário treinamento, ao passo que a situação caótica, hoje vivenciada pelo INSS, está a exigir medidas administrativas imediatas, capazes de reduzir sobremaneira o número de benefícios represados e o tempo médio de análise destes e dos novos benefícios que vierem a ser requeridos, pretende-se aqui obter provimento judicial que determine aos requeridos que adotem as providências necessárias e suficientes à adoção de uma ampla campanha governamental destinada a estimular pelo menos 7.000 (sete mil) servidores aposentados do INSS nos últimos 5 (cinco) anos a reverterem à atividade, na forma do art. 25, da Lei nº 8.112, de 1990, assim permanecendo até que os aprovados no concurso público em questão tomem posse.

Por fim, pretende a presente Ação Popular impedir que os requeridos deem seguimento à contratação de 7.000 (sete mil) militares da reserva para o exercício de trabalho temporário e voluntário junto ao INSS, com remuneração na forma do art. 18, *caput*, da recente Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, haja vista a evidente inconstitucionalidade de que se reveste tal ato, como a seguir será demonstrado.

Das legitimidades ativa e passiva para a causa

Os Autores são cidadãos brasileiros em pleno gozo de seus direitos políticos, de modo que preenchem perfeitamente os requisitos legais, em particular o art. 1º, *caput* e § 3º, da Lei nº 4.717, de 1965, sendo por isso inequívoca a legitimidade ativa para a causa.

Por outro lado, não restam dúvidas de que os atos omissivos ou comissivos aqui combatidos são de responsabilidade dos requeridos, o que deixa patente a legitimidade passiva para a causa.

Destarte, é inequívoco que ao Sr. Presidente da República compete a gestão superior de todos os órgãos e entidades componentes da Administração Federal direta e indireta, aí incluído o Instituto Nacional do Seguro Social,

¹ Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social – Vol. 24 nº 10, existiam 904.781 requerimentos de benefícios em análise em outubro de 2019, que devem ter sido acrescidos, a cada mês, de 862.899 novos pedidos em novembro e dezembro de 2019, segundo a média de requerimentos apresentada de janeiro a outubro de 2019.

enquanto é do Sr. Ministro de Estado da Economia a responsabilidade pela gestão mais direta da autarquia, subordinada ao Ministério por ele dirigido, o que atrai também a União Federal para o polo passivo da presente lide.

Demais disso, tem-se ainda que o próprio INSS, bem assim o seu Presidente, detém importante responsabilidade no tocante não só aos atos comissivos e omissivos nesta lide combatidos, como também na adoção das medidas judiciais que ao final serão requeridas, também por isso detendo a necessária legitimidade passiva para a causa.

Dos fatos

Conforme é do conhecimento público - eis que vem sendo fartamente noticiado pela mídia -, nos últimos anos o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) vem enfrentando sérias dificuldades em dar conta, com a necessária eficiência e agilidade, ao grande número de pedidos de aposentadoria e outros benefícios, devidos a segurados do Regime Geral de Previdência Social, dificuldades estas que resultam de diversos fatores, dentre os quais destaca-se - como primeiro e mais importante deles -, a expressiva redução no número de servidores da autarquia, redução esta associada não só ao grande número de aposentadorias requeridas por estes servidores nos últimos anos, decorrentes principalmente do receio com as consequências decorrentes da reforma da previdência, como também à absoluta ausência de uma política governamental de recomposição desta força de trabalho, que só no período compreendido nos últimos 10 (dez) anos retirou do INSS cerca de 19.478 (dezenove mil, quatrocentos e setenta e oito) servidores efetivos².

Soma-se a este fator preponderante, por outro lado, as modificações administrativas operadas nas rotinas de trabalho e nos sistemas eletrônicos adotados pela Previdência Social, em particular aquelas que vieram substituir drasticamente o trabalho pessoal de atendimento ao público, a cargo dos servidores da autarquia, por sistemas eletrônicos que vêm se mostrando inacessíveis à imensa maioria da população, eis que não levam em conta os níveis culturais e de escolaridade que marcam expressiva parcela da clientela do INSS, formada sobretudo por pessoas de baixa renda.

É de ver, neste ponto, que os problemas administrativos resultantes da redução paulatina e constante no número de servidores ativos do INSS (sem que fossem eles substituídos por novos concursados), já eram constatáveis há bastante tempo, a ponto de haverem ensejado, em 2013, a instauração da Tomada de Contas nº 012.179/2013-2, pelo Tribunal de Contas da União, e que acabou por resultar na expedição das seguintes Recomendações, constantes do Acórdão nº 1.795/2014 – TCU – Plenário, à época devidamente encaminhadas ao INSS, cuja fotocópia juntamos:

² Segundo dados extraídos do SIAPE – Sistema Integrado de Gestão de Pessoal, do Ministério da Economia, apresentados pelo Ministério Público Federal em sua Ação Civil Pública nº 1021150-73.2019.4.01.3400;

- 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);(destacamos)

Do corpo do referido Acórdão extraem-se as seguintes passagens:

1. A presente auditoria foi autorizada pelo Acórdão 1.475/2013 – TCU – Plenário, decorrente de proposta da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social no TC 012.179/2013-2. A mencionada proposta embasou-se no risco de um quadro insuficiente de servidores ou uma política inadequada de alocação comprometer a eficiência na análise e concessão de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou possibilitar eventuais registros irregulares de dados nos sistemas eletrônicos utilizados como fonte de informações para essas atividades.
- 1.2 Objeto, objetivos e escopo da auditoria
2. Trata-se de auditoria de natureza operacional no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), autarquia vinculada ao Ministério da Previdência Social, com o objetivo de verificar a política utilizada pela autarquia para alocar seus servidores e a suficiência da lotação atual nos diversos postos de atendimento e de administração da autarquia.
- 3. O corpo funcional do INSS é formado por 39.392 servidores entre ativos ou cedidos, segundo dados de junho de 2013**, e foi responsável pela concessão de mais de cinco milhões de benefícios do RGPS no período de maio de 2012 a junho de 2013. A questão principal desta auditoria trata de saber se o atual quantitativo de servidores da autarquia é suficiente para atender a demanda do INSS, ou seja, para “promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social”, conforme finalidade do INSS descrita em seu regimento (Decreto 7556, de 24 de agosto de 2011).
4. Quando se analisa uma instituição de âmbito nacional, como o INSS, deve-se ter em mente que ela atua em um território de realidades e necessidades díspares, o que justifica atuação especializada e diferenciada em cada uma de suas regiões. Espera-se, portanto, que haja uma estrutura organizacional especializada que alcance todos os clientes dos produtos e serviços oferecidos pelo INSS – no caso os cidadãos de todos os municípios brasileiros. Essa busca esbarra em diversas restrições – econômicas, operacionais e culturais –, mas é na escolha de como gerir seus recursos e dividi-los por toda a extensão territorial que a instituição persegue esses objetivos regionalizados.
5. Nesse contexto, a suficiência e distribuição dos recursos – no caso da presente auditoria, da lotação de servidores – trazem impacto direto na eficácia e na eficiência dos Planos de Governo sob a responsabilidade do Ministério da Previdência Social e do Instituto Nacional do Seguro Social. Diante disso, foram formuladas quatro questões de auditoria que embasaram as investigações: (destaque nosso)

Veja-se que mesmo no já longínquo ano de 2014 o Tribunal de Contas da União expressava séria preocupação com o número de servidores em atividade no INSS, então de 39.392 (trinta e nove mil, trezentos e noventa e dois),

em particular por constatar que a maior parte deles já detinha condições para a respectiva aposentação.

A administração pública, entretanto, **manteve-se inerte e omissa** quanto às ponderações e recomendações em tela, de tal sorte que o TCU acabou por instaurar o Processo de Monitoramento nº 018.617/2015-8, no qual foi exarado, em 21 de outubro de 2015, o Acórdão nº 2.568/2015 – TCU – Plenário, dele destacando-se a alínea “c”, com a seguinte manifestação:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c os arts. 143, inciso III, 243, e 250, inciso III, do Regimento Interno, e em consonância com a proposta da unidade técnica nos autos (peça 7), em:

(...)

c) **considerar não implementadas** as recomendações dos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.795/2015-TCU-Plenário (item 5 - peça 7); (grifamos)

Passaram-se, então, **mais 4 (quatro) anos**, até que em 8 de maio de 2019 a Corte de Contas entendeu por bem de exarar o Acórdão nº 1.055/2019 – TCU – Plenário, cuja alínea “c” traz a seguinte conclusão:

c) considerar não implementadas as recomendações dos itens 9.1.1, 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão 1.795/**2015**-TCU-Plenário (item 5 - peça 7); (...) .” (grifou-se)

Veja-se, neste ponto, que o último concurso público realizado pelo INSS data do ano de 2015, quando foram oferecidas **apenas 950 (novecentas e cinquenta) vagas**, número este já à época claramente insuficiente para fazer frente às necessidades do órgão.

Ou seja, em que pese haver sido por diversas vezes instado a resolver o problema da falta de pessoal, mediante a realização de concurso público para a recomposição do Quadro de Pessoal do INSS, a administração pública **preferiu simplesmente se omitir**, permitindo assim – deliberadamente -, que a situação se agravasse até o quadro vivenciado pela autarquia em novembro de 2019, quando detinha apenas 22.003 (vinte e dois mil e três) servidores em atividade, conforme se extrai das informações extraídas do Painel Estatístico de Pessoal, organizado no ambiente Portal do Servidor, mantido pelo Ministério da Economia³.

Isso sem considerar o fato de que do contingente de servidores em questão cerca de 4.000 (quatro mil) já detinha, em novembro passado, todas as condições para a aposentadoria, de modo que é perfeitamente possível que de lá para cá haja sido reduzido ainda mais o número de servidores em atividade no órgão, notadamente em razão do agravamento da crise administrativa na autarquia, geradora de imenso desgaste emocional para os servidores remanescentes.

³ Encontrado no endereço eletrônico encurtador.com.br/hvzLZ. Acesso em 16.1.2020;

Com efeito, a situação em questão se agravou tanto – sem qualquer providência administrativa fosse adotada mesmo diante das recomendações da Corte de Contas -, que o Ministério Público Federal entendeu por bem de instaurar, em 2017, o Inquérito Civil nº 1.16.000.000126/2017-15, voltado a apurar tais fatos, ocasião em que ficou mais uma vez evidenciado o crescimento da demanda por serviços previdenciários, a falta de estrutura física necessária ao bom desempenho das atribuições do órgão, a reiterada demora e precariedade dos atendimentos presenciais realizados, fatores estes que, ao fim e ao cabo vem impedindo milhões de cidadãos de exercer seu direito constitucional à proteção social à cargo do INSS, num descalabro administrativo que afeta de forma ainda mais profunda as pessoas idosas, as portadoras de deficiência, e as pessoas com doenças que impedem a continuidade do trabalho (e da renda), regra geral os segmentos mais empobrecidos da sociedade.

O Inquérito em questão concluiu, por exemplo, que pelo menos 761.000 (setecentos e sessenta e um mil) pedidos de benefícios previdenciários aguardavam resposta de concessão ou indeferimento há mais de 3 (três) meses, enquanto outros cerca de 400.000 (quatrocentos mil) esperavam há mais de 5 (cinco) meses por uma decisão do INSS, concluindo que o grau de ineficiência do órgão poderia já à época ser aferido pelos números relativos ao salário-maternidade, que a despeito da Lei nº 8.213, de 1991, definir que os respectivos valores devem ser disponibilizados à segurada no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de sua ocorrência, pelo menos 126.000 (cento e vinte e seis mil) mulheres ainda não haviam, à época, percebido os benefícios que haviam requerido há bem mais que 30 (trinta) dias, enquanto outros 21.000 (vinte e uma mil) requerimentos pendiam de concessão há mais de 5 (cinco) meses.

Informações prestadas pelo INSS nos autos daquele Inquérito Civil, por outro lado, davam conta de que entre 2009 e 2019 a autarquia havia perdido 19.478 (dezenove mil, quatrocentos e setenta e oito servidores), enquanto dados obtidos pelo MPF junto ao SIAPE – Sistema Integrado de Gestão de Pessoal, apontariam que em julho de 2019 o INSS contaria com 17.392 (dezessete mil, trezentos e noventa e dois) cargos de Técnico de Seguro Social, e outros 2.246 (dois mil, duzentos e quarenta e seis) cargos de Analista do Seguro Social **vagos, ou seja, cuja vacância não fora objeto do necessário preenchimento pela Administração Pública**, mediante a realização de concurso, como manda a Carta Magna.

Em artigo recentemente publicado no sítio da Frente Parlamentar Mista do Serviço Público, intitulado “A Força-tarefa para fechar o INSS”⁴, o assessor da Frente, Vladimir Nepomuceno, afirma que em nota técnica da Secretaria de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, encaminhada à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, consta a informação de que em 1º de dezembro de 2019 eram 2.208.886 (dois milhões, duzentos e oito mil, oitocentos e oitenta e seis) processos aguardando análise, ou seja, quase o dobro

⁴ Extraído do sítio encurtador.com.br/ilrSX. Acesso em 17.1.2020;

dos cerca de 1,4 milhão que o próprio Governo Federal reconhece estarem fora do prazo legal previsto para as respectivas decisões de concessão.

Por fim, dados extraídos do Boletim Estatístico da Previdência Social – Volume 24, Nº 10, nos informam que no mês de outubro de 2019 foram 904.781 (novecentos e quatro mil, setecentos e oitenta e um) pedidos de benefícios previdenciários, dos quais apenas 257.256 (duzentos e cinquenta e sete mil, duzentos e cinquenta e seis) foram decididos no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias, enquanto outros 647.525 (seiscentos e quarenta e sete mil, quinhentos e vinte e cinco) requerimentos tiveram decisões administrativas tomadas após o transcurso destes mesmos 45 (quarenta e cinco) dias, o que importa concluir que a morosidade na sua análise alcançou **cerca de 71,26% (setenta e um vírgula vinte e seis por cento)** dos pedidos.

Pois bem, do Inquérito Civil mencionado anteriormente restou a decisão do Ministério Público Federal de exarar a Recomendação nº 19/2019, de abril de 2019 (fotocópia em anexo), dirigida ao INSS e ao Ministério da Economia, através da qual o *Parquet* manifesta sua preocupação com o grave quadro institucional verificado, e recomenda:

- 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. (os destaques são nossos)

Mais uma vez, entretanto, a administração pública **quedou-se deliberadamente inerte!**

Assim, e dada a reiterada omissão administrativa para solucionar o problema, o Ministério Público Federal entendeu por bem de adotar as seguintes iniciativas:

a) em 19 de julho de 2019 encaminhou Representação à Controladoria-Geral da União (fotocópia em anexo), com os seguintes requerimentos finais:

Diante disso e com fundamento no art. 6º, XVIII, c, da Lei Complementar n.º 75/1993, e nos arts. 1º, inciso I e XI, e 104, inciso VIII, do Regimento Interno da CGU (Portaria n.º 677/2017), REPRESENTAMOS a essa CGU para que realize AUDITORIA no INSS, a fim de que seja apurada a procedência das ilicitudes narradas ao MPF, relacionadas especificamente:

- 1) ao processo de inserção de dados nos sistemas de informação resultante das perícias médicas previdenciárias,
- 2) aos procedimentos e protocolos adotados pelos peritos médicos federais para fins de concessão, manutenção ou revisão de benefício,
- 3) ao acréscimo remuneratório em favor de peritos, tendo em vista a possível imprestabilidade da sua intervenção nos processos administrativos, entre outras possíveis ilicitudes detectadas pelo Órgão. Por fim, solicitamos seja-nos informado acerca do acatamento da presente Representação e respectivos desdobramentos das apurações no âmbito da CGU.

b) Em agosto de 2019 ajuizou a Ação Civil Pública nº 1021150-73.2019.4.01.3400⁵ (fotocópia em anexo), que corre junto à 2ª Vara do Distrito Federal, através da qual pretende sejam instados a União e o INSS a realizar imediato processo seletivo, destinado à contratação de servidores por prazo determinado, para exercer as atribuições de Técnico e Analista do Seguro Social, em número suficiente para dar vazão a todas às tarefas represadas há mais de 60 dias; e; na hipótese de não acolhimento dos pedidos anteriores, seja imposta à União obrigação de autorizar a realização de Concurso Público para provimento definitivo das vagas de Técnico e Analista do Seguro Social e para a formação de Cadastro de Reserva.

Da referida Ação Civil Pública, fartamente documentada, colhe-se um quadro de evidente descaso da administração pública com a observância aos princípios constitucionais da eficiência e da eficácia administrativas, numa omissão criminosa que fez gerar o absurdo represamento na concessão de mais de 1,4 (um milhão e quatrocentos mil) benefícios previdenciários que constituem, na grande maioria dos casos, única fonte (esperada) de renda dos seus requerentes, situação que vem fazendo crescer fortemente a quantidade de demandas judiciais movidas contra o INSS, conforme diz o *Parquet* naquela peça inicial:

O deslocamento da pretensão não atendida pelo INSS para o Judiciário implica altos custos. Além de duplicar trabalho já realizado administrativamente, os gastos do processo judicial representam 4 vezes mais que o processo administrativo: **enquanto o trâmite de um requerimento administrativo**

⁵ Em audiência realizada no dia 2 de outubro passado, o INSS e o Ministério da Economia relataram estar tomando providências para a lotação, no INSS, de servidores oriundos da INFRAERO, o que fez com que o MPF propusesse o sobrestamento, por 6 (seis) meses, da análise judicial acerca do pedido de tutela de urgência naqueles autos formalizado, conforme fotocópia juntada à presente peça:

custou, em média, R\$ 894,00, um processo judicial de 1ª instância custou R\$ 3.734,00. (destacamos)

Aliás, é de ver que o crescimento da judicialização do direito previdenciário consta também das conclusões exaradas pelo Tribunal de Contas da União na Tomada de Contas nº 022.354/2017-41 (a que já fizemos anterior referência), de onde se extrai um levantamento de dados relativos ao período entre 9 de agosto de 2017 e 30 de maio de 2018, que permite constatar que dos 2.224.760 (dois milhões, duzentos e vinte e quatro mil, setecentos e sessenta) novos processos ajuizados no âmbito da Justiça Federal em 2016, **cerca de 57,9% (cinquenta e sete vírgula nove por cento) se referiam a benefícios previdenciários**, ou seja, 1.288.136 (um milhão, duzentos e oitenta e oito mil, cento e trinta e três) processos.

Perde a administração pública (que acaba obrigada a pagar pelos referidos benefícios mais do que pagaria normalmente); perde o Poder Judiciário (que se vê abarrotado por uma demanda que poderia e deveria ter sido resolvida na esfera administrativa); perde o erário, que arca financeiramente com este retrabalho; e perde sobretudo o contingente de segurados do INSS, composto em sua imensa maioria por pessoas pobres e desassistidas, para as quais o benefício previdenciário (não raro) constitui a única forma de assegurar a própria sobrevivência.

Por fim, temos que a proximidade da conclusão dos debates em torno da Proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 2019 (Reforma da Previdência), finalmente promulgada em novembro de 2019, fez aprofundar ainda mais este quadro caótico, haja vista, de um lado, o crescimento no número de pedidos de benefícios previdenciários (notadamente de aposentadoria), e, por outro, a redução ainda maior do número de servidores públicos em atividade no INSS, fatores estes aos quais se somaram, também no ano de 2019, as decisões administrativas de reduzir sobremaneira os postos de atendimento direto à população e a adoção de novos sistemas eletrônicos de análise e concessão de benefícios, que impuseram profunda reformulação nas rotinas internas da instituição, gerando dúvidas no processo de concessão, fazendo com que **apenas 28,7 (vinte e oito vírgula sete por cento) dos pedidos de benefícios que dão entrada no INSS sejam analisados em até 45 (quarenta e cinco) dias.**

A situação vem sendo fartamente repercutida pela mídia tradicional (redes Globo, Record, Bandeirantes, SBT), como pela mídia eletrônica, sendo que desta única trazemos à colação as seguintes manchetes:

a) Baixo número de servidores do INSS aumenta fila por aposentadorias⁶;

⁶ Extraído do sítio encurtador.com.br/moG19. Acesso em 16.1.2020;

b) Crise no INSS: após desmontar rede de atendimento, governo agora quer contratar 7 mil militares⁷;

c) INSS tem mais de 2 milhões de pedidos de benefícios na fila de espera⁸;

d) Governo vai contratar 7 mil militares para regularizar atendimento do INSS⁹.

Assim é que a solução escolhida pelo Governo Federal para enfrentar o descalabro administrativo pintado acima será a anunciada contratação de 7.000 (sete mil) militares da reserva, o que afirma ser possível em razão do que previsto no art. 18, da Lei nº 13.954, de 2019.

Nenhuma palavra sobre previsão de realização de concurso público para provimento dos mais de 19.000 (dezenove mil) cargos vagos no INSS!

São os fatos, em apartado resumo.

Do direito

O quadro administrativo pintado acima, sem dúvidas, está a exigir a adoção de medidas de curto e médio prazos, capazes não só de enfrentar imediatamente a grave situação social decorrente do absurdo retardamento na concessão de benefícios previdenciários que constituem verba de caráter alimentar, como também de projetar a normalização maior possível da situação no médio prazo.

Neste sentido vejamos, inicialmente, o que dispõe o art. 37, II, da Constituição Federal:

Art. 37 – (...)

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; (grifamos)

Ao lecionar sobre a imposição constitucional em tela Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁰ afirma com seu peculiar brilhantismo:

O que a Lei Magna visou com os princípios da ampla acessibilidade e do concurso público foi, de um lado, ensejar a todos iguais oportunidades de disputar cargos ou empregos na Administração Pública direta e indireta. Do outro lado, propôs-se a impedir tanto o ingresso sem concurso, ressalvadas as exceções previstas na Constituição, quanto obstar a que o servidor habilitado por concurso para cargo ou emprego de determinada natureza, viesse depois a ser agraciado com cargo ou emprego permanente de outra natureza (...).

⁷ Extraído do sitio encurtador.com.br/mzCY6. Acesso em 16.1.2020;

⁸ Extraído do sitio encurtador.com.br/tCJNO. Acesso em 16.1.2020;

⁹ Extraído do sitio encurtador.com.br/ekrMQ. Acesso em 16.1.2020;

¹⁰ Curso de Direito Administrativo. Ed. Malheiros. 26ª ed. São Paulo. 2009. Pag. 277;

Em idêntica direção segue Marcelo Alexandrino Vicente Paulo¹¹, para quem:

A Constituição de 1988 tornou obrigatória a aprovação prévia em concurso público para o provimento de quaisquer cargos ou empregos na administração direta e indireta, inclusive para o preenchimento de empregos nas empresas públicas e sociedades de economia mista, pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração indireta.

Como ensina o Prof. Hely Lopes Meirelles, o concurso público é o meio técnico posto à disposição da administração para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, atender ao princípio da isonomia, uma vez que propicia igual oportunidade de acesso aos cargos e empregos públicos a todos os que atendam aos requisitos estabelecidos de forma geral e abstrata em lei.

A regra, portanto, é de que o acesso ao serviço público se dará **exclusivamente por concurso**, na forma do art. 37, II, da Carta da República, de tal modo que apenas em situações excepcionais a Constituição permite a contratação de servidores por intermédio de *processo seletivo simplificado* (CF, art. 37, IX), ou *processo seletivo público* (CF, art. 198, § 4º, na redação dada pela EC nº 51, de 2006, regulamentada pela Lei nº 11.350, de 2006), a primeira voltada para *contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público*, e a segunda para a admissão de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias.

Para lançar mão das referidas situações excepcionais, entretanto, deve o administrador público demonstrar a presença das condições objetivas que ensejam sua utilização, em particular no caso da *contratação por tempo determinado para atender a **necessidade temporária de excepcional interesse público***, eis que não se cogita desta via quando a necessidade apontada não for temporária, nem quando o interesse público que busca atender não seja excepcional.

Ora, atentando-se para o descalabro administrativo do INSS, apontado alhures, facilmente se percebe que **encontramo-nos diante de uma situação continuada**, vivenciada pela autarquia há pelo menos 10 (dez) anos, que mesmo tendo se aprofundado bastante nos últimos 5 (cinco) anos – e ainda mais particularmente no ano de 2019 -, **não pode ser tida como excepcional, inesperada ou imprevisível**, já que a Administração detinha, há muito tempo, informações acerca da idade média avançada e da situação previdenciária dos servidores do INSS, sabendo que o passar do tempo traria seria redução nos quadros da instituição, como acabou de fato ocorrendo, de modo que detinha tempo de sobra para adotar as medidas administrativas necessárias e suficientes a evitar o caos a que chegamos, em particular a abertura de concurso público para provimento (ainda que parcial) dos cargos que foram se acumulando (vagos) com o passar dos anos.

¹¹ Direito Administrativo Descomplicado. Ed. Método. 20ª ed. Rio de Janeiro. 2012. Pag. 266;

De outra parte, é evidente que o Governo sabia que a remessa da Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019 ao Congresso Nacional (Reforma da Previdência, finalmente aprovada sob EC nº 103, de 2019) faria gerar uma esperada corrida às aposentadorias, tanto de parte dos servidores públicos, incluso os do INSS, quanto de segurados do RGPS, de modo que nem mesmo o crescimento do número de requerimentos de benefícios por parte dos segurados do INSS pode ser considerada situação excepcional, a permitir contratação excepcional.

Prova disso foram as inúmeras recomendações que o Poder Executivo recebeu do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público Federal, no sentido da promoção de estudo técnico a respeito da lotação ideal necessária ao eficaz desempenho das atribuições do INSS, e da realização de concurso público para suprir o ritmo crescente de aposentadorias dos servidores da autarquia.

Por outro lado, é de afirmar que a situação de grave retardamento na análise e concessão de benefícios previdenciários **não é temporária**, posto que mesmo que se disponha de pessoal necessário à solução inicial deste “represamento”, outras iniciativas governamentais vêm contribuindo para a geração de novos e diversos problemas na área, como a drástica mudança nas rotinas de análise de benefícios, aí incluída a retirada de milhares de servidores do atendimento ao público segurado; a demissão de empregados e o fechamento de postos da DATAPREV – Empresa de processamento de Dados da Previdência Social; a sabida dificuldade da clientela do INSS (sobretudo aquela composta por pessoas de baixa renda e escolaridade) em acessar os meios eletrônicos de requerimento e acompanhamento de benefícios em análise; etc., tudo indicando que o quadro atual persistirá ainda por razoável espaço de tempo, o que exclui por completo a ideia de temporariedade.

Destarte, ao desprezar solenemente as recomendações a ela formalmente feitas pelos órgãos de controle, a Administração afrontou os princípios da *eficiência* e da *finalidade*, fazendo-o com a intenção de alcançar um interesse escuso, qual seja servir-se da crescente situação de caos administrativo do INSS para, com apoio no “clamor popular”, lançar mão de “soluções mágicas” que passam ao largo da realização de concurso público, sepultando a garantia de acesso isonômico ao serviço público e atendendo a interesses políticos-eleitorais inconfessáveis.

Exatamente as mazelas que o Constituinte de 1988 quis impedir que perdurassem, ao adotar o princípio do concurso público!

a) A realização de concurso público para suprir parte dos cargos vagos do Quadro de Pessoal do INSS, como medida necessária para a solução do problema a médio prazo

Conforme já mencionamos anteriormente, informações levantadas pelo Ministério Público Federal, e inseridas na Ação Civil Pública nº 1021150-73.2019.4.01.3400 (fotocópia em anexo), dão conta de que o Quadro de Pessoal

do INSS contava, em julho de 2019, com 17.392 (dezesete mil, trezentos e noventa e dois) cargos de Técnico de Seguro Social vagos, sendo que outros 2.246 (dois mil, duzentos e quarenta e seis) cargos de Analista do Seguro Social encontram-se na mesma situação, totalizando 19.638 (dezenove mil, seiscentos e trinta e oito) cargos vagos, a imensa maioria destas vacâncias geradas nos últimos 5 (cinco) anos.

Logo, e tomando em conta os aspectos socioeconômicos dos serviços oferecidos pelo INSS e as características sociais dos seus segurados, parece evidente que a autarquia dificilmente prescindirá - a curto, médio ou mesmo a longo prazos -, de um número expressivo de servidores públicos em atividade, ao contrário do que pode cogitar de ocorrer em outros serviços públicos, nos quais o emprego de tecnologia em larga escala tende a tornar menor a necessidade de reposição da força de trabalho necessária para o desempenho eficiente das suas atribuições, à medida em que ocorrem as aposentadorias dos seus servidores.

Destarte, ainda que talvez não se faça necessária a admissão de 19.638 (dezenove mil, seiscentos e trinta e oito) novos servidores – e isto apenas a realização dos estudos recomendados pelo Tribunal de Contas da União em 2014 (Acórdão nº 1.795/2014-TCU-Plenário) poderia dizer com mais exatidão -, **certamente o INSS necessita repor com urgência uma parcela expressiva destes cargos vagos**, fazendo-o mediante a realização de concurso, na forma do art. 37, II, da Carta da República.

É sabido, entretanto, que a realização de um certame desta magnitude importa em tempo para o desenvolvimento das suas diversas fases, até a posse dos aprovados, de modo que - par e passo com a adoção imediata das medidas imprescindíveis ao início deste processo (autorização de abertura de concurso, publicação de edital, e outras medidas administrativas) -, cumpre a adoção de medidas capazes de minorar o mais possível o quadro de grave represamento atual de benefícios requeridos há bem mais que 45 (quarenta e cinco) dias.

Dentro da legalidade, respeitando a Constituição Federal!

b) A instituição de uma campanha de reversão dos servidores aposentados do INSS à atividade, como medida voltada à solução do problema a curto prazo

Vimos antes que na situação em comento descabe adotar a contratação temporária de servidores públicos, conforme prevista no art. 37, IX, da Carta da República, haja vista que a situação vivenciada pelo INSS não é excepcional nem tampouco temporária.

Logo, e tendo em conta o grave problema social que decorre do represamento de milhões de pedidos de aposentadorias voluntárias, aposentadorias por invalidez, auxílios-doença, auxílio-maternidade, pensões previdenciárias, e outros, boa parte dos quais a única fonte (futura) de renda dos requerentes, é evidente a necessidade de atuação estatal para reduzir o mais

possível o tempo necessário para a análise destes benefícios e para o deferimento daqueles que se mostrarem conformes com a lei.

Neste sentido vejamos, então, o que definem os artigos 25 e 27, da Lei nº 8.112, de 1990, que preveem o instituto da *reversão à atividade*, nos seguintes termos:

Art. 25. **Reversão é o retorno à atividade de servidor aposentado:**

(...)

II - **no interesse da administração**, desde que:

- a) **tenha solicitado** a reversão;
- b) a aposentadoria tenha sido voluntária;
- c) estável quando na atividade;
- d) a aposentadoria tenha ocorrido nos cinco anos anteriores à solicitação;
- e) haja cargo vago.

§ 1º A reversão far-se-á no mesmo cargo ou no cargo resultante de sua transformação

§ 2º O tempo em que o servidor estiver em exercício será considerado para concessão da aposentadoria.

§ 3º No caso do inciso I, encontrando-se provido o cargo, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga.

§ 4º O servidor que retornar à atividade por interesse da administração perceberá, em substituição aos proventos da aposentadoria, a remuneração do cargo que voltar a exercer, inclusive com as vantagens de natureza pessoal que percebia anteriormente à aposentadoria.

§ 5º O servidor de que trata o inciso II somente terá os proventos calculados com base nas regras atuais se permanecer pelo menos cinco anos no cargo.

6º O Poder Executivo regulamentará o disposto neste artigo. (os destaques são nossos)

Art. 27. Não poderá reverter o aposentado que já tiver completado 70 (setenta) anos de idade.

O instituto em questão foi regulamentado pelo Decreto nº 3.644, de 30 de outubro de 2000, senão vejamos:

Art. 2º A reversão dar-se-á:

(...)

II - **no interesse da administração**, desde que seja certificada pelo órgão ou entidade a aptidão física e mental do servidor para o exercício das atribuições inerentes ao cargo.

(...)

§ 2º A reversão de que trata o inciso II deste artigo **somente poderá ocorrer mediante solicitação do servidor** e desde que:

- a) a aposentadoria tenha sido voluntária e ocorrida nos cinco anos anteriores à solicitação;
- b) estável quando na atividade; e
- c) haja cargo vago.

Art. 3º A reversão poderá ocorrer em qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, desde que seja no mesmo cargo, nível, classe e padrão em que ocorreu a aposentadoria ou em outro cargo, quando reorganizado ou transformado.

Parágrafo único. A reversão, no interesse da administração, fica sujeita à existência de dotação orçamentária e financeira, devendo ser observado o disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

**Art. 4º Compete ao Ministro de Estado ou à autoridade por ele delegada:
I - publicar previamente, no Diário Oficial da União, o quantitativo das vagas dos cargos que se destinam à reversão, no interesse da administração;**

II - expedir o ato de reversão, que deverá ser publicado no Diário Oficial da União; e

III - baixar instruções complementares relativas à execução da reversão, de acordo com a especificidade de cada órgão ou entidade.

Art. 5º Efetivada a reversão, o servidor será lotado conforme as necessidades do órgão.

Art. 6º Na hipótese de que trata o inciso II do art. 2º, inexistindo vaga na unidade do órgão ou da entidade requerida pelo servidor, este poderá optar por ser lotado em outra, dentre as oferecidas pela administração, ficando para este fim vedado o pagamento de ajuda de custo para deslocamento.

Art. 7º Será tornado sem efeito o ato de reversão se o exercício não ocorrer no prazo de quinze dias.

Art. 8º São assegurados ao servidor que reverter à atividade os mesmos direitos, garantias, vantagens e deveres aplicáveis aos servidores em atividade.

Art. 9º O servidor que reverter à atividade, no interesse da administração, somente terá nova aposentadoria com os proventos calculados com base nas regras atuais, se permanecer em atividade por, no mínimo, cinco anos. (grifamos)

Como se percebe da simples leitura dos dispositivos legais e regulamentares acima, *reversão* é o retorno à atividade de servidor aposentado, possuindo as seguintes características fundamentais, em particular quando estivermos tratando de aposentadorias voluntárias, como é o caso:

- a) Depende do interesse da administração;
- b) Precisa ser requerida pelo servidor, constituindo ato voluntário deste;

Pois bem, aplicando-se o instituto da *reversão* à situação em exame certamente chegaremos às seguintes conclusões:

a) É inequívoco o interesse público (interesse da Administração), em que servidores aposentados do INSS revertam à atividade, na forma do art. 25, II, da lei nº 8.112, de 1990;

b) Uma vez que preencham os requisitos legais e regulamentares, a reversão decorrerá de pedido formulado pelo interessado, conforme art. 25, II, "a", da Lei nº 8.112, de 1990;

c) O INSS possui mais de 19.000 (dezenove mil) cargos vagos, de modo que operando-se uma campanha para que revertam à atividade 7.000 (sete

mil) aposentados, como ao final se requererá, estaria suprida a exigência contida no art. 25, II, “e”, da Lei nº 8.112, de 1990;

Ressalte-se, demais disso, que o aproveitamento de servidores aposentados do INSS viria suprir também, de um lado, o *princípio da eficiência* administrativa, já que estes servidores não necessitarão **de treinamento para o desempenho das atribuições do cargo que ocupavam até pouco tempo atrás** (a aposentadoria deve ter ocorrido no prazo máximo de 5 anos, a teor do art. 25, II, “d”, da Lei nº 8.112, de 1990), sendo capazes de atuar decisivamente para que se obtenha a maior agilidade possível na solução dos milhões de pedidos de benefícios previdenciários represados, pelo que também se estaria atendendo ao interesse público, ao tempo em que **gera economia ao erário**, uma vez que aqueles servidores que aceitarem a reversão à atividade passariam a perceber (em substituição aos proventos da aposentadoria), a remuneração do cargo que voltarem a exercer, observadas apenas as verbas de caráter pessoal e indenizatórias que lhes deixaram de ser pagas por ocasião da aposentação (tais como adicionais de insalubridade, auxílio-alimentação, vale-transporte, etc.), do que resulta um montante significativamente inferior ao que seria consumido com a adoção da alternativa proposta pelo Governo Federal, já que a contratação de militares da reserva implicaria na obrigação de pagar-lhes, além das mesmas verbas indenizatórias mencionadas alhures, também o adicional de 3/10 (três décimos) da remuneração que estiverem respectivamente percebendo na inatividade, a teor do art. 18, da Lei nº 13.954, de 2019.

Neste ponto cumpre fazer um *parêntesis* para lembrar que a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (Reforma Administrativa) fez acrescer expressamente o *princípio da eficiência* aos princípios gerais a serem observados pelo administrador público (CF, art. 37, *caput*), merecendo o seguinte comentário de parte do ilustre Professor Celso Antônio Bandeira de Mello¹²:

A Constituição se refere, no art. 37, ao princípio da eficiência. Advirta-se que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é dever administrativo por excelência. O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”. Este último significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto”. Tal dever, como assinala Falzone, “não se põe simplesmente como um dever ético ou como mera aspiração deontológica, senão como um dever atual e estritamente jurídico”.

Ainda sobre o *princípio da eficiência* não é diferente a cátedra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹³, para quem:

¹² Op. Cit. pag. 122;

¹³ Direito Administrativo. Ed. Atlas. 19 ed., São Paulo. 2006. Pag. 98;

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Ora, se o princípio da eficiência há de nortear a atividade administrativa, nos termos apregoados acima, então é inconstitucional a medida administrativa que desta eficiência se afaste, como ocorre no presente caso, em que o Governo Federal pretende trazer para o INSS 7.000 (sete mil) militares da reserva sem qualquer conhecimento da matéria previdenciária e, pior, sem que antes adote outras medidas administrativas como a abertura de concurso público para provimento dos cargos vagos na autarquia (ou parte deles) e o incentivo a que servidores aposentados do INSS revertam à atividade até que aqueles concursados sejam empossados e recebam o necessário treinamento.

De outro lado, parece evidente que a contratação de militares da reserva, se não for judicialmente impedida, exigirá que centenas de servidores ativos do INSS deixem suas atividades funcionais finalísticas (de atender aos segurados, analisar e conceder benefícios), para prestar treinamento e orientar estes militares, mais uma vez postergando a solução da crise administrativa do órgão.

Não devem restar dúvidas, portanto, de que a alternativa pintada (realização de concurso público, a médio prazo, e imediata reversão à atividade de servidores aposentados do próprio INSS), encontra-se em perfeita sintonia com o necessário prestígio ao princípio do concurso público, ao tempo em que visa assegurar, de imediato, os recursos humanos necessários a que o INSS possa superar – com eficiência e eficácia –, o caos administrativo a que foi submetido pelas omissões administrativas já mencionadas.

Há mais!

c) A inconstitucionalidade da contratação de 7.000 militares para atuar no INSS, por mero convite do Poder Executivo

Conforme vimos antes, a alternativa que o Governo Federal pretende implantar para superar a crise administrativa vivenciada pelo INSS, geradora do absurdo represamento de mais de 2.6 milhões de benefícios previdenciários, é a contratação temporária de 7.000 (sete mil) militares da reserva, sem concurso público ou qualquer processo seletivo prévio, utilizando-se para tanto do que preceitua o art. 18, da recente Lei nº 13.954, de 2019, assim redigido:

Art. 18. O militar inativo **contratado para o desempenho de atividades de natureza civil em órgãos públicos em caráter voluntário e temporário** faz jus a um adicional igual a 3/10 (três décimos) da remuneração que estiver percebendo na inatividade, cabendo o pagamento do adicional ao órgão contratante, conforme estabelecido em regulamento.

Parágrafo único. O adicional a que se refere o caput deste artigo:

- I - não será incorporado ou contabilizado para revisão do benefício na inatividade;
- II - não servirá de base de cálculo para outros benefícios ou vantagens; e
- III - não integrará a base de contribuição do militar. (grifamos)

Com efeito, a primeira questão que precisa ficar clara acerca do dispositivo legal em questão é que ele está contido numa norma legal voltada à regulação da carreira militar (desde o ingresso, ainda em caráter temporário, até a sua aposentadoria), sendo este o *motivo determinante* da norma, como se pode notar da Exposição de Motivos que acompanhou o Projeto de Lei nº 1.645, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, e que resultou na Lei nº 13.954, de 2019.

Logo, parece evidente que o comentado dispositivo **não se destina à regulamentar a exceção ao princípio do concurso público, prevista no art. 37, IX, da Carta Magna**, até porque este já encontra regulamento na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que não sofreu qualquer modificação decorrente da sanção à recente Lei nº 13.954, de 2019.

Assim, segue vigorando o art. 37, IX, da Carta da República e seu regulamento (Lei nº 8.745, de 1993), ambos a dizer que as chamadas *contratações temporárias* para o exercício de cargos ou empregos no serviço público apenas podem ser adotadas nos rígidos limites dos seus dispositivos, presente uma *necessidade temporária, de excepcional interesse público*, o que vimos não ser o caso da situação em exame, problema cuja geração e aprofundamento datam de anos, sem que durante estes anos o Governo Federal houvesse se desincumbido das suas obrigações em evitá-la, por exemplo mediante a adoção das medidas administrativas repetidamente recomendadas pelo Tribunal de Contas da União e pelo Ministério Público Federal.

Destarte, ainda que em hipótese se pudesse ter a situação hoje vivenciada pelo INSS como *necessidade temporária, de excepcional interesse público*, a ponto de ensejar *contratações temporárias* para suprir esta necessidade, é evidente que estas contratações **seguem tendo que observar outros mandamentos constitucionais**, como os do acesso universal aos cargos e empregos públicos, da impessoalidade e da isonomia, de modo que nenhuma forma de contratação sem o preenchimento destas pré-condições terá amparo constitucional..

Vejamos, então, o que definem os artigos 1º e 3º, da Lei nº 8.745, de 1983, que veio regulamentar a exceção prevista no art. 37, IX, da Carta Magna:

Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei.

Art. 3º O recrutamento do pessoal a ser contratado, nos termos desta Lei, **será feito mediante processo seletivo simplificado** sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial da União, prescindindo de concurso público. (grifamos)

Em suma, as exigências que emergem do art. 37, IX, da Carta da República e da Lei nº 8.745, de 1993, em particular seus artigos 1º e 3º, **destinam-se exatamente a impedir desmandos e imoralidades como a que pretende realizar o Sr. Presidente da República**, que se aproveita de situação deliberadamente criada pela própria administração pública para fazer ingressar no serviço público civil 7.000 (sete mil) militares da reserva, sem que para tanto estes militares hajam que concorrer com os demais cidadãos brasileiros que manifestem o mesmo interesse no trabalho temporário oferecido.

Impessoalidade, isonomia, acessibilidade ampla ao serviço público, moralidade, eficiência e finalidade, assim, são mandamentos constitucionais que o Sr. Presidente da República pretende, no caso, substituir por uma verdadeira “reserva de mercado”, destinada a militares da reserva remunerada, a evidencia a prática do mais puro fisiologismo, já que ninguém desconhece que Sua Excelência tem claro alinhamento com as forças militares, colhendo ali boa parcela do seu apoio político.

A conduta em tela, *data máxima vênia*, beira à prevaricação!

c) A hipótese de contratação para suprir necessidade temporária de excepcional interesse público, caso a oferta de reversão à atividade não venha a contar com adesões suficientes

Afastada a inconstitucional alternativa que o Governo Federal anunciou que adotaria (contratação de militares da reserva), e adotada, em seu lugar, a já mencionada campanha visando incentivar servidores em atividade a reverterem à atividade, força é reconhecer a possibilidade desta campanha, por variados motivos, não vir a alcançar o pretendido objetivo de recolocar no Quadro de Pessoal ativo do INSS uma força de trabalho próxima de 7.000 (sete mil) servidores.

Nesta hipótese - e caso o Poder Judiciário venha a considerar de *excepcional interesse público* o enfrentamento imediato da situação administrativa vivenciada pelo INSS, autorizando a realização de contratações temporárias na forma do art. 37, IX, da Constituição Federal, e dos artigos 1º e 3º, da Lei nº 8.745, de 1993 -, seria o caso, então, de compelir-se a Administração à instaurar processo seletivo simplificado para o preenchimento das vagas remanescentes, desde já deixando-se claro que semelhante processo seletivo não pode ser dirigido (ser exclusivo) a nenhuma parcela da população em particular, seja ela civil ou militar, sob pena de ferir os princípios da *isonomia*, da *impessoalidade*, do *acesso universal a cargos e empregos públicos*, da *moralidade* e da *eficiência*.

Do cabimento da Ação Popular em caráter preventivo, e da presença das condições para a concessão da tutela de urgência *inaudita altera parte*

Conforme já foi longamente sustentado alhures, a presente Ação Popular visa impedir que se consumem e continuem gerando efeitos atos lesivos ao patrimônio público, consistentes:

a) o primeiro, na anunciada contratação de 7.000 (sete mil) militares da reserva para prestar serviço temporário junto ao INSS, em completo desacordo com os princípios constitucionais da ampla acessibilidade a cargos e empregos públicos, da isonomia, da impessoalidade, da eficiência e da moralidade; e,

b) o segundo, na reiterada e deliberada omissão da Administração Pública em promover a recomposição, ainda que parcial, do Quadro de Pessoal do INSS, levando não só à absurda e ilegal postergação na análise e concessão de milhões de benefícios previdenciários a cargo da autarquia (em claro prejuízo de milhões de segurados), como também, e por consequência, ao abarrotamento do Poder Judiciário com demandas que deveriam estar sendo resolvidas na esfera administrativa.

Desta forma, temos que a presente Ação Popular visa, de um lado, **prevenir** danos que serão certamente gerados ao patrimônio público caso se permita a concretização da inconstitucional contratação - sem concurso público ou processo seletivo simplificado de acesso universal -, de 7.000 (sete mil) militares da reserva, os quais além de não possuírem formação ou conhecimento acerca da complexa legislação previdenciária com a qual terão que lidar, ainda receberão do Poder Público, como paga, o equivalente a 3/10 (três décimos) dos seus respectivos soldos.

Por outro lado, visa ela **reprimir** a reiterada conduta omissiva da Administração Pública (em última análise conduta das pessoas físicas e jurídicas requeridas), de modo a obriga-los à adoção de providências de curto e médio prazos, voltadas a resolver (ou ao menos reduzir ao máximo) a grave crise hoje vivida pelo INSS, com reflexos diretos sobre milhões de brasileiros que dependem dos benéficos previdenciários para sua sobrevivência e a de seus familiares.

Neste sentido vejamos o que define o art. 5º, § 4º, da Lei nº 4.717, de 1965:

Art. 5º - (...)

§ 4º Na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado

E o art. 300, do Novo Código de Processo Civil:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Lecionando a respeito Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino¹⁴ assim afirmam:

¹⁴ Direito Constitucional Descomplicado. Ed. Método. São 2008. Pag. 211

A ação poderá ser utilizada de modo preventivo ou repressivo. Será preventiva quando visar a impedir a consumação de um ato lesivo ao patrimônio público, quando for ajuizada antes da prática do ato ilegal ou imoral. Será repressiva quando já há um dano causado ao patrimônio público, ou seja, quando a ação é proposta após a ocorrência da lesão

Ora, restando inequívoca a lesividade que tais atos comissivos ou omissivos podem causar (ou estão causando) ao patrimônio público, não restam dúvidas de que a presente Ação Popular pode ser ajuizada em caráter preventivo ou repressivo.

Pois bem, posta a questão nestes termos, não há dúvidas de que o prosseguimento da intenção do Governo Federal em contratar 7.000 (sete mil) militares da reserva para prestar serviços ao INSS (na forma do art. 18, da Lei nº 13.954, de 2019), não só acarretará importante despesa pública imediata com o pagamento da remuneração devida a este contingente, como sua contribuição para a solução do problema vivenciado pelo INSS será ínfima ou nenhuma, demonstrando a completa ausência de eficácia na medida, de tal modo que logo se verá a necessidade de adoção de outras medidas, com novos custos ao erário, enquanto os milhões de brasileiros que vêm sentindo os prejuízos do quadro de descalabro administrativo vivenciado pelo INSS, terão estes prejuízos mantidos e aumentados.

Cumpra, desta forma, impedir que estas lesões se consumem, o que só terá eficácia se for de forma preventiva, antes de consumadas as combatidas contratações, o que torna inequívoca a presença do *periculum in mora*.

Por outro lado, a concessão da tutela de urgência com vistas à superação imediata da reiterada omissão da Administração Pública em adotar medidas voltadas à solução da crise administrativa do INSS, impõe-se em razão não só dos prejuízos que estas condutas vêm trazendo ao patrimônio público, mas também das profundas lesões que vêm impondo a milhões de brasileiros, privando-os de benefícios previdenciários que se revestem de clara natureza alimentar.

Presente pois, também por isso, o indispensável *periculum in mora*.

Por fim, temos que a *fumaça do bom direito* resulta das judiciosas questões de fato e de direito pintadas alhures, as quais demonstram, de forma cabal, que as condutas comissiva ou omissiva, adotada pela Administração Pública, são claramente inconstitucionais, pelo que merecem pronto reproche pelo Poder Judiciário.

Do pedido

Ex positis, é a presente peça para requerer:

a) seja concedida tutela de urgência, *inaudita altera parte*, para

determinar às pessoas jurídicas e físicas requeridas, que **suspendam imediatamente a prática de quaisquer atos destinados à contratação de 7.000 (sete mil) militares da reserva para prestar serviços temporários junto ao INSS**, seja na forma do art. 18, da Lei 13.954, de 2019, ou outra qualquer;

b) seja, ainda, concedida tutela de urgência *inaudita altera parte*, para determinar às pessoas jurídicas e físicas requeridas, que **promovam imediata campanha junto aos servidores aposentados do INSS nos últimos 5 (cinco) anos, visando que 7.000 (sete mil) deles aceitem reverter voluntariamente à atividade**, na forma do art. 25, da Lei nº 8.112, de 1990, pelo prazo máximo de 1 (um) ano, podendo este prazo ser prorrogado por igual período, caso o concurso público que também constitui objeto da presente ação haja encontrado embaraços que impossibilitem ou retardem a posse dos aprovados;

c) seja concedida tutela de urgência *inaudita altera parte*, para determinar às pessoas jurídicas e físicas requeridas que, na hipótese da campanha de que trata a letra “b” anterior não vir a alcançar as pretendidas 7.000 (sete mil) reversões à atividade, **instauem ulterior processo seletivo simplificado, na forma do art. 37, IX, da Carta Magna, regulamentado pela Lei nº 8.745, de 1993, para suprir as vagas remanescentes**, ficando desde logo definido que estas contratações temporárias perdurarão até a posse dos servidores aprovados em concurso público, na forma da letra “b” anterior;

d) seja também concedida tutela de urgência *inaudita altera parte*, para determinar às pessoas jurídicas e físicas requeridas, que **informem, no prazo de 5 dias) o número atual de cargos vagos no INSS; o número de servidores em atividade que estejam percebendo abono de permanência; e a quantidade atual de servidores em atividade na autarquia, segundo cada unidade da autarquia;**

e) sejam posteriormente citadas as pessoas jurídicas e físicas requeridas, para que respondam, querendo, à presente ação, sob pena de revelia;

f) contestada ou não a presente Ação Popular, seja esta, ao final, julgada procedente, para o fim de reconhecer a inconstitucionalidade da decisão administrativa de contratar 7.000 (sete mil) militares da reserva para prestar serviços temporários no INSS, haja vista que a medida em questão está em claro confronto com o que preceitua o art. 37, Incisos II e IX, da Constituição Federal, afrontando, ainda, os princípios da ampla acessibilidade aos cargos e empregos públicos, da isonomia, da impessoalidade, da finalidade, e da eficiência, **condenando os requeridos, em definitivo, a absterem-se de promover as ditas contratações, ou caso já as tenham realizado, que as revertam imediatamente;**

g) seja a presente ação julgada procedente, demais disso, para **condenar as partes requeridas, em definitivo, à promoção de uma campanha em favor da temporária reversão à atividade dos servidores aposentados do INSS, visando suprir a necessidade imediata de incremento de 7.000 (sete**

mil) servidores ativos no Quadro de Pessoal do INSS, bem assim a **realizar processo seletivo simplificado, na forma do art. 37, IX, da CF, e da Lei nº 8.745, de 1993, para suprir as vagas que não sejam preenchidas mediante reversão**, em ambos os casos por prazo determinado, até que venham a tomar posse os servidores aprovados em concurso público, na forma da letra “g” anterior;

h) seja a presente ação julgada procedente, por outro lado, para reconhecer a inconstitucionalidade da conduta omissiva que os requeridos vêm adotando em relação à necessária recomposição do Quadro de Pessoal do INSS, **condenando as partes requeridas**, em definitivo, à adoção das medidas administrativas necessárias e suficientes à **imediata realização de concurso público para provimento de todos os cargos atualmente vagos no Quadro de Pessoal da autarquia**

i) sejam as partes requeridas, por fim, **condenadas ao pagamento de honorários advocatícios, no valor correspondente a 20% (vinte por cento), incidente sobre o valor atribuído à causa, bem assim ao pagamento de todas as despesas processuais eventualmente adiantadas pelos requerentes.**

Requerem a oitiva do ilustre representante do Ministério Público Federal.

Requerem, por fim, a produção de todos os meios de prova em direito admitidos.

Dão à causa, para efeitos fiscais, o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Justiça!

Brasília, 20 de janeiro de 2020

Luís Fernando Silva
OAB/SC 9582

Glênio O. Ferreira
OAB/RS 23.021

Marcelo Trindade de Almeida
OAB/PR 19.095