

Ofício ANAFE – 06/2024

Brasília, 01 de fevereiro de 2024.

A Sua Excelência o Senhor
JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS
Advogado-Geral da União

Assunto: Volume de demanda nos núcleos previdenciários da PGF.

Senhor Advogado-Geral da União,

Embora impactantes as reportagens que vêm sendo publicadas por veículos de imprensa sobre o aumento de pedidos de benefícios ao INSS¹, que superou a casa dos milhões, o número daqueles concedidos judicialmente² (1 para cada 6 concedidos), e o aumento dos indeferimentos pelo sistema automatizado³ (65% indeferidos em 2022), essa realidade preocupante já é de há muito conhecida pelos procuradores e procuradoras federais, especialmente por aqueles(as) que atuam diretamente nos núcleos previdenciários das 6 Regiões da Procuradoria-Geral Federal.

Isso em razão de perceberem no dia a dia da atuação contenciosa o aumento gradativo do número de atividades que lhe são distribuídas e do tempo que têm que despender para conseguir a elas dar vazão, que comumente passam a exigir-lhes a adoção de uma jornada superior àquela a que estão legalmente obrigados(as), situação que tem crescido nos últimos tempos em vista da paulatina automatização de alguns serviços de concessão de benefícios pelo INSS, como se pode ver do seguinte gráfico:

¹ Disponível em: <https://valor.globo.com/impreso/noticia/2023/12/05/beneficios-solicitados-ao-inss-tem-salto-e-superam-marca-de-1-milhao-por-mes.ghtml>.

² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/justica-e-responsavel-por-1-em-cada-6-beneficios-do-inss-concedidos-em-2023.shtml>.

³ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/romulo-saraiva/2023/11/automacao-do-inss-nega-65-dos-pedidos.shtml>.



Essa nova realidade traz aspectos importantes a serem avaliados, notadamente em vista de suas consequências na Procuradoria-Geral Federal, em particular quanto àqueles pedidos de concessão de benefício que são indeferidos automaticamente, uma vez que, não raro, darão origem a demandas judiciais. Dessa forma, se em sede administrativa essa avaliação vem sendo feita parcialmente por máquinas (um aumento de 59,4% no ano de 2022, quando comparado com o de 2021), dispensando a atuação direta de servidores públicos, na etapa subsequente, quando resultam eles na propositura de ações judiciais, passam a ser individualmente analisados por procuradores e procuradoras federais, pois a totalidade da demanda é necessariamente recebida, sendo a parcela relevante distribuída e, em consequência, a atuação passa a ser uma exigência legal.

Conforme descrito pela Controladoria-Geral da União, em relatório de avaliação do INSS nos anos de 2021 a 2023,

“[...] foram verificados aumentos significativos nos quantitativos de indeferimentos automáticos de requerimentos por motivos específicos, cujas regras de negócio podem ocasionar indeferimentos indevidos, com consequente potencial aumento nos recursos interpostos ao Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) e em judicializações de demandas”.⁴

Isso tem gerado um quadro de invencibilidade, pois o aumento progressivo das causas que resultam em demandas judiciais tem chegado ao paroxismo, a exigir a necessária fixação de um ponto limite de atuação possível pela Procuradoria-Geral Federal. Não há como se debelar em juízo tudo que decorre de falhas na atuação administrativa, e que tem sido cada vez mais automatizada, a partir da análise particularizada caso a caso pelos integrantes dos núcleos previdenciários das diversas procuradorias federais. A solução desse estado de coisas não está na atuação promovida

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/11/controladoria-geral-da-uniao-aponta-fragilidades-em-processo-de-prova-de-vida-e-de-automocao-de-beneficios-no-inss>.

no varejo das mais diversas demandas judiciais propostas, mas, principalmente, na macroestrutura, concernente à necessidade de correção das falhas administrativas na análise dos pedidos de benefícios, na instrução dos consequentes processos⁵, na proposição de alterações legislativas que sejam impeditas à propositura de demandas temerárias *etc.*

Todavia, enquanto não ocorridas mudanças estruturais que atuem incisivamente nas causas do hiperjudicialização em matéria de previdência e assistência social, as consequências são e serão sentidas não apenas no aumento do gasto público em vista das concessões judiciais (causa externa à AGU), mas, também, na saúde e descanso dos procuradores e procuradoras federais. A ausência de um parâmetro tecnicamente adequado a respeito do máximo de demanda suportável pela PGF tem feito com que os membros da carreira tenham que, não raramente, exceder o expediente diário (art. 19, Lei 8.112./90) para que possam dar vazão ao crescente número de tarefas distribuídas, sendo, da mesma forma, necessária a utilização dos seus dias de descanso (sábados e domingos) e férias, sem que haja qualquer retribuição.

Esse assoberbamento de demandas judiciais traz consequências de ordem interna, na medida em que não há uma estrutura administrativa que dê o imprescindível suporte à Procuradoria na remessa dos meios técnicos para que possa ser feita a melhor defesa judicial possível, pois não é incomum que a busca por informações ocorra a partir do acesso, pelos(as) procuradores(as), aos sistemas da previdência social. Ou seja, além de terem que lidar com os prazos judiciais e formular a defesa jurídica prestante a cada um dos processos que lhes chegam, não raro os procuradores e procuradoras têm que garimpar informações nos mais diversos sistemas operados pelo INSS para que possam ter conhecimento mínimo do que eventualmente ocorrera em sede administrativa, quando não o fazem de forma primeira (v.g.: a análise de perfis profissiográficos previdenciários não submetidos administrativamente à perícia médica federal⁶), substituindo, por vezes, as atribuições dos servidores incumbidos dessa atividade.

A soma de todos esses fatores têm sido causa direta de doenças laborais suportadas pelos(as) procuradores(as), sejam de ordem físicas, decorrentes de movimentos repetitivos e/ou posturais, sejam de ordem psicológica (ansiedade, principalmente), que se manifestam diariamente na visualização do aumento constante do número de tarefas judiciais que terão que fazer frente, com vistas a vencê-las e, assim, não serem objeto de atuações correccionais. Mas também na sensação de derrota para aqueles que não as conseguem fazer no prazo, a partir da consideração de que a

⁵ Como descrito no relatório da CGU: “A despeito da evolução dos mecanismos de orientação aos segurados e da transparência, foram identificadas oportunidades de melhorias no que tange às instruções sobre requerimentos, aos canais de atendimento e às comunicações sobre as decisões e respectivas fundamentações”.

⁶ Como medida de economia interna, nem todas as análises de perfis profissiográficos previdenciários são analisados pelo serviço médico federal; contudo, judicializada a questão, o(a) procurador(a) faz a defesa a partir da absoluta ausência de definição administrativa sobre a prestação ou não do documento, sendo que é atribuição da previdência, ainda que pela perícia médica federal, essa primeira análise, pois a procuradoria faz a defesa do ato administrativo.

culpa seria exclusivamente de ordem pessoal. Como descrito no DIAGNÓSTICO DOS RISCOS PSICOSSOCIAIS RELACIONADOS AO TRABALHO DOS MEMBROS DAS CARREIRAS DA ADVOCACIA PÚBLICA FEDERAL, produzido a pedido da ANAFE:

O que é importante de se ressaltar é que a sobrecarga vem acompanhada de pressão e angústia. Os inúmeros processos que chegam diariamente via sistema e o curto espaço de tempo para realizá-los é uma queixa predominante nas entrevistas realizadas durante a pesquisa.

[...]

Nesse processo é importante apontar que a gestão se desobriga dos riscos e responsabilidades justamente porque transforma em responsáveis aqueles que terão que administrar a rotina de trabalho, a dívida e o déficit, a meta, o medo, a exaustão. Da gestão da dívida surge um trabalhador que se reconhece como endividado, que se expressam pelas seguintes falas: “estamos sempre correndo atrás”, “não dá para atrasar”, “isso vai matando a gente”, “tenho que engolir o choro, porque se eu choro eu perco o prazo”, “toda hora lembro que tem algo pendente”.

Essa forma de organização do trabalho exige que trabalhadores e trabalhadoras se tornem administradores de si e do tempo, construindo um modo de viver e trabalhar que carrega o imperativo do desempenho (HAN, 2015). Durante as entrevistas muitos trouxeram isso a tona quando descreviam as rotinas, as táticas para cumprir prazos, o trabalho invadindo o cotidiano por inteiro, a culpa em caso de não cumprimento, a sensação de dívida constante, o medo da punição, o medo do fracasso, o medo de adoecer, o medo de falhar. Aqui é fundamental que se entenda que a gestão da dívida resulta em um modo de trabalhar em que o trabalhador se sente infinitamente em *déficit*, em dívida constante⁷.

Embora haja esforços para mitigar esse quadro, é certo que um conjunto medidas ainda se fazem necessárias, algumas urgentemente, principalmente que tenham o condão de evitar o adoecimento de integrantes da carreira e cuja causa esteja diretamente ligada ao excesso de trabalho. Assim, propõe a ANAFE:

- a) Gestão do AGU e PGF, juntamente com o INSS, de modo a promover alterações administrativas significativas que resultem na melhoria das decisões da autarquia quando da análise de concessão de benefícios previdenciários e/ou assistenciais, seja na calibração do sistema automatizado, seja na

⁷ Confira: Diagnóstico dos Riscos Psicossociais Relacionados ao Trabalho dos membros das carreiras da Advocacia Pública Federal, 2021.

consolidação de rotinas a partir das questões já pacificadas judicialmente, especialmente naquelas ligadas aos benefícios em que seja necessário o reconhecimento de períodos especiais, tendo em vista o percentual de concessão judicial (94%);

- b) Maior suporte do INSS no fornecimento de informações administrativas à PGF, retirando dos(as) procuradores(as) a incumbência de atividades de cunho administrativo (como, por exemplo, a defesa de PPP's sem que haja uma avaliação ou suporte administrativo), seja por não lhes competir, seja por trazer-lhes prejuízo, na medida em que se perde tempo de análise jurídica que seria necessário para defesa processual;
- c) Gestão junto ao judiciário na criação de rotinas que permitam abreviar, quando não evitar, o ajuizamento ou o transcurso de demandas desnecessárias, principalmente a partir da identificação e demonstração dos casos em que os sistemas automatizados adotados pela Previdência prestarão um serviço melhor e mais rápido na avaliação de concessão de benefícios;
- d) Criação de grupo para que, em prazo determinado, promova a edição de minutas de propostas de alteração legislativa de modo a coibir a propositura de demandas temerárias e de litigância predatória;
- e) Utilização de um parâmetro adequado pela PGF de fixação de um número máximo de demanda suportável por força de trabalho, a partir do qual, ultrapassado, resultará na imediata verificação das causas desse aumento, com a especificação gradativa de quais atos podem deixar de ser realizados, em especial nas causas em curso nos juizados especiais federais.

Renovamos nossos votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

Sérgio Augusto da Rosa Montardo
Presidente da ANAFE



Jone Maciel
Diretor de Prerrogativas da ANAFE