

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR BRUNO DANTAS

Processo TC nº 033.778/2020-5

Ofício nº 20811/2021 - TCU/Seproc

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS, autarquia federal, já devidamente qualificado nos autos, por sua advogada que esta subscreve, conforme procuração anexa (doc. n. 41), nos autos do procedimento em epígrafe, vem, mui respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar **MANIFESTAÇÃO** em atenção ao Ofício nº 53201/2020 TCU desse Tribunal.

Para tanto, destaca que: **I) estão ausentes os requisitos necessários à concessão de medida cautelar; II) a defesa do interesse público é incompatível com o modelo de avaliação social remota e não é esse procedimento o principal gargalo para o repesamento de requerimentos de concessão de BPC para pessoas com deficiência**, de forma que focar na avaliação social como entrave causa o risco de não ter sequer parte do problema sanado.

I. DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

A solicitação apresentada pelo Ministério Público Federal (MPF) para estender a medida cautelar adotada em relação à realização de perícias médicas por meios remotos para o procedimento de avaliação social exigido no requerimento administrativo para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), possui um pressuposto equivocado: a afirmação, por parte do INSS, conforme constante na Nota Técnica SEI 43144/2020/ME, de que a capacidade de avaliação social seria o maior gargalo no processo de concessão do referido benefício.

Ora, vamos aos dados apresentados pelo próprio INSS (e encaminhados pelo MPF ao TCU):

- a) Há aproximadamente 600 mil requerimentos de BPC de pessoas com deficiência aguardando análise no âmbito administrativo, dos quais apenas cerca de 16% (dezesseis por cento), ou seja, 100 mil, aguardando avaliação social. **Portanto, os outros 500 mil, equivalentes a mais de 80% dos requerimentos represados, não estão nesta condição motivados por represamento de avaliação social.**
- b) O INSS afirma que o tempo médio de concessão (TMC) para o BPC, em fevereiro de 2021, era de mais de 365 dias; porém, **não detalha de que forma esse tempo tem sido distribuído entre as diversas etapas e procedimentos de análise.** Assim, o INSS insinua que esse tempo é integralmente dedicado à avaliação social, o que não comprova com qualquer dado.
- c) No que se refere ao quantitativo de servidores assistentes sociais do quadro do INSS, **há elementos levantados pelo MPF e pelo TCU que há anos sinalizam o déficit de pessoal da autarquia e a urgência de realização de concurso público para recomposição de seu quadro.** Conforme notícia sobre ação civil pública ajuizada contra o INSS e a União, de 1 de agosto de 2019 disponível no sítio eletrônico do MPF:

As procuradoras relatam que o iminente colapso do órgão de seguridade social não é uma novidade. Em 2013, o TCU, durante uma auditoria operacional, já havia alertado os órgãos competentes do risco de estafa. Na época, o Tribunal de Contas apurou que 26% do quadro [do INSS] já possuía direito de aposentadoria e outros 46% pre encheriam as condições para se aposentar até 2017. Além do TCU, o próprio INSS publicou notas técnicas em 2015, 2017 e 2018 relatando a situação precária e dificuldades que a autarquia enfrentava. A CGU também analisou o caso, constando igualmente expressi va demora na conclusão dos processos, mesmo após a implementação do INSS Digital.

A ação alerta que o esvaziamento de funcionários se encaminha para a descontinuidade das atividades prestadas, contrariando a diretriz constitucional que estabelece que os serviços públicos devem ser eficientes, adequados e contínuos. E salienta que “a regularidade dos serviços públicos do INSS é fator decisivo para a prestação de condições mínimas de existência à maioria dos seus beneficiários, devendo, por isso, ser política pública priorizada pelo Administrador”.

As investigações apontaram que o atendimento presencial vem sendo reduzido paulatinamente, dificultando a população vulnerável e hipossuficiente de obter informações sobre os seus próprios direitos. Isso porque mais da metade dos milhões de beneficiários da Previdência é

composta por pessoas pobres e idosas com dificuldades de acesso a sistemas informatizados.

Outra questão destacada é a crescente judicialização das questões previdenciárias. Ao não conseguir acessar os benefícios a que tem direito em tempo razoável, a população se vê obrigada a procurar o Judiciário para a resolução das demandas. Segundo relatório do TCU, em 2016, 57,9% dos novos processos acionados na Justiça Federal tratavam de direito previdenciário. Nesse aspecto, magistrados federais enviaram, em janeiro desse ano, documento ao Ministério Público solicitando intervenção do MPF, a fim de garantir respeito ao processo legal administrativo e à prestação de um serviço público digno.¹

Diante do exposto, verifica-se que não há provas inequívocas capazes de atestar a verossimilhança das alegações. Dito de outra forma, não resta demonstrada a probabilidade do direito, considerando que há dúvidas entre o que foi alegado e os dados apresentados pelo INSS. Considerando o impacto de decisão cautelar sobre a avaliação social, impõe-se que sejam levantados elementos comprobatórios que fundamentem de forma adequada a tese central do INSS de que a avaliação social constitui-se como o principal gargalo para o repesamento dos requerimentos de BPC. Não há nada nos autos que comprove tal alegação.

II) A DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO É INCOMPATÍVEL COM O MODELO DE AVALIAÇÃO SOCIAL REMOTA DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto pela Constituição Federal de 1988, foi uma conquista dos movimentos de pessoas com deficiência e pessoas idosas, no processo de redemocratização do país. Evidenciou a necessidade do Estado assumir e garantir condições de acesso aos bens e serviços de pessoas idosas e/ou com deficiência, em situação de pauperização.

Sua regulamentação ocorreu apenas em 1993, com a publicação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Desde então, o critério de renda e o conceito de pessoa com deficiência têm sido objeto de debates e têm passado por algumas alterações. Sobre o critério de renda inferior a 1/4 de salário-mínimo por pessoa da família, há diversos debates e reivindicações que apontam para a necessidade de ampliação deste valor e de parâmetros que ultrapassem apenas a aferição da renda familiar, hoje realizada por servidores/as administrativos/as do INSS.

¹ <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/mpf-pede-que-inss-tenha-quadro-de-servidores-recomposto-imediatamente>

A pandemia expôs as profundas desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira. Dentre os diversos elementos que apontam os impactos das desigualdades sociais em todas as esferas da vida, podemos considerar que o acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação tem evidenciado o cenário de exclusão digital do Brasil, como apontam diversas pesquisas no campo do acesso e consumo de tecnologia da informação e internet.

No atual contexto de reabertura de agências do INSS, o alto índice de não comparecimento de usuários com atendimento agendado é emblemático desse cenário de exclusão digital no país. A utilização de ferramentas digitais em *smartphones*, como aplicativos para reuniões ou para consultas de serviços públicos na internet, exige um custo ao usuário. Para citar um exemplo, o acesso por telefone celular ao canal do INSS digital não é gratuito, pois requer créditos para a ligação telefônica e/ou para o acesso do serviço via internet, no caso de smartphones. **Se considerarmos que 58% dos brasileiros acessam a internet exclusivamente por meio de telefones celulares, com esse percentual atingindo 85% na população mais pobre, conforme pesquisa TIC Domicílios 2019, estamos provavelmente tratando do público-alvo do benefício em questão.**

Essa dificuldade de acesso, presente no cotidiano da população que se encontra nas camadas mais empobrecidas, produz barreiras que se fazem presentes na oferta de serviços, programas e benefícios sociais, em razão dos impactos que geram nas vidas de milhões de pessoas que demandam cobertura das políticas públicas. Por esta razão, o processo de digitalização do INSS, na forma como vem sendo implementado, provoca preocupação e mobilização entre profissionais e organizações da sociedade civil e de defesa dos direitos.

De acordo com dados fornecidos pelo INSS, em Março de 2021 havia cerca de 597 mil requerimentos BPC/LOAS em situação de pendência. Destes, 100 mil, portanto menos de 20%, aparecem como pendentes de avaliação social. Desta forma, **ainda que a teleavaliação social fosse possível de ser realizada, seu impacto na resolução do problema seria muito limitado, restando cerca de 500 mil benefícios pendentes, sobre os quais não houve informação que indique as razões de não serem concluídos. É preciso que o INSS seja transparente sobre os impactos e informações relacionadas aos processos que administra, apontando as razões que levam ao excessivo tempo de conclusão dos requerimentos recebidos.**

De forma que, restam ainda dúvidas sobre os 497 mil processos de BPC/LOAS que não tinham, até março de 2021, pendência relacionada ao agendamento e realização da avaliação

social: Qual situação desses requerimentos? Em que estágio do processo de análise se encontram?
Quais principais motivos para o elevado número de dias no Tempo médio de concessão (Tmc)?
Apesar de informar o Tmc em 365 dias, não há indicativo sobre o tempo de espera em cada etapa do requerimento (entre o momento do requerimento e deferimento/indeferimento do mesmo).

Importante, também, que sejam apontados o tempo de espera para realização das avaliações social e médica (tempo entre a data do agendamento, realizado pelo servidor responsável pela análise, e data em que o serviço é agendado), visto que o processo de avaliação só é finalizado após a realização de ambas.

O CFESS, autarquia pública que tem por finalidade fiscalizar e regulamentar o exercício profissional de assistente sociais, assim como de zelar pela qualidade do trabalho realizado por esta categoria profissional, tem acompanhado, com preocupação, os graves problemas relacionados ao processo de reconhecimento do BPC/LOAS.

Nos últimos anos, em especial a partir de 2017, com a implementação do “INSS Digital”, foram realizadas diversas ações como contribuições relacionadas ao trabalho de assistentes sociais do INSS e a garantia dos direitos dos usuários das políticas de seguridade social, tais como articulações com a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), reuniões com a gestão do INSS, participação em audiências públicas no Congresso Nacional e em debates realizados por conselhos de direitos, dentro outras.

Reafirmamos nossa disposição para o diálogo e atenção às proposições e problemáticas apresentadas pelo segmento de pessoas com deficiências, razão pela qual a profissão goza de respeito e reconhecimento destes sujeitos sociais e políticos.

Destacamos que os/as profissionais assistentes sociais do INSS, que estão em atividade remota, ainda que não estejam realizando a avaliação social, desenvolvem ações que contribuem para a redução das problemáticas aqui apontadas, quais sejam:

1. Ainda durante o fechamento das Agências de Previdência Social (APS), houve número significativo de usuários/as que não tomaram conhecimento da medida de antecipação dos benefícios. Diante disso, uma ação prioritária do serviço social, neste período, foi a realização de **busca ativa e articulação com equipamentos sociais a fim de localizar essas pessoa e informar sobre o benefício e seus direitos.**
2. Quando da reabertura das APS - com o retorno do atendimento presencial de avaliação social e médica, os primeiros meses apresentaram alto número de não comparecimento para os

serviços. Diante desses números preocupantes, os/as **assistentes sociais que seguiram em trabalho remoto, desenvolveram suas ações voltadas à identificação dos motivos das ausências e meios de reduzi-las.**

3. Esta ação segue sendo prioritária e não só tem reduzido significativamente a quantidade de ausências, o que otimiza a agenda de avaliações sociais nas APS, como tem contribuído em outras situações que impactam no tempo de processamento dos requerimentos de concessão do benefício, a exemplo de orientações e encaminhamentos quando identificadas situações de exigências administrativas ou mesmo dificuldades de deslocamento destes/as usuários/as.
4. Outro elemento fundamental na perspectiva do interesse dos/as usuários/as da política pública é o fato de que muitas dessas pessoas que não tomam conhecimento das exigências administrativas e/ou agendamentos poderiam ter, após anos de espera, o requerimento indeferido, sem sequer concluir o processo, gerando frustração e negando-lhes o direito de seguir até o fim de seus pleitos, restando apenas a opção de judicialização da demanda. Assim, o trabalho de socialização de informações e orientações realizado remotamente por assistentes sociais impacta diretamente o andamento dos requerimentos de concessão de benefício.

Contudo, diante da realidade das agências de previdência social e da estrutura física do INSS, das problemáticas vividas resultantes do processo de digitalização de serviços oferecidos pelo INSS e do perfil da população que se submete à avaliação social, ressaltamos que, do ponto de vista do interesse público, esta medida não resolve o real gargalo do INSS, que diz respeito à ausência de servidores/as que alcança todos os setores da autarquia, conforme levantamentos já realizados pelo TCU e pelo MPF, e ao processo de atendimento exclusivamente remoto/digital de forma indiscriminada, ignorando a realidade de parte significativa da população usuária deste serviço, seja no espaço rural ou nas periferias dos grandes centros urbanos.

Embora o INSS afirme que tem condições para implementar, de forma imediata, o modelo remoto de avaliação social em suas agências, a autarquia não apresenta dados sobre os equipamentos disponíveis (computadores, com microfones e câmeras), sobre a disponibilidade de internet banda larga de qualidade, nem qualquer outro levantamento que comprove sua alegação de que há agências equipadas. Por outro lado, são conhecidos problemas relacionados à insuficiência de equipamentos ou de internet de qualidade que dificulta o cotidiano de trabalho nas APS.

Na realidade, a partir de um olhar apenas produtivista e focalizado, repassa aos indivíduos o ônus de problemas de gestão administrativa. Também, promove situação constrangimento, para indivíduos que aguardam atendimento e, diante da necessidade material, estão expostos a situações que violam sua dignidade, privacidade e direito ao atendimento digno e de qualidade.

A concepção de modelo biopsicossocial presente na avaliação da pessoa com deficiência realizada por assistente sociais do INSS e perícia médica federal, reafirmado pela Lei brasileira de inclusão (LBI), inova na concepção de incapacidade e deficiência, chamando atenção para as barreiras decorrentes do meio social e a necessidade de ultrapassá-las:

Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:

- I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;*
- II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;*
- III - a limitação no desempenho de atividades; e*
- IV - a restrição de participação.*

Portanto, a avaliação social, instituída a partir das diretrizes legais e técnicas, amplamente dialogada entre usuários/as e profissionais técnicos, na perspectiva do interesse de pessoas com deficiência, com vistas à garantia de sua dignidade e autonomia, não pode se tornar instrumento de violação desses direitos.

De acordo com material utilizado pelo INSS para o curso de "CAPACITAÇÃO NO NOVO MODELO DE AVALIAÇÃO SOCIAL; BPC-LOAS" (2011):

... a avaliação social será realizada através de um instrumento técnico destinado à caracterização da deficiência e do grau de incapacidade, na qual se considera, para identificação de barreiras e dificuldades, os fatores ambientais, sociais, pessoais, a limitação do desempenho de atividades e a restrição de participação social dos requerentes do benefício de prestação continuada. ...

Esse procedimento exige estabelecimento de confiança, transparência e respeito à pessoa em processo de requerimento do BPC, visto que ela submete informações de sua vida. Isso envolve dimensões que atravessam relacionamentos interpessoais, relações familiares, conflitos, situações de preconceito, inclusive em espaços de prestação de serviços, e a própria relação dos sujeitos com

a doença/deficiência; situações e contextos que ainda carregam estigmas e são objeto de discriminação, gerando constrangimentos para quem vive com a doença/deficiência.

A avaliação social deve atender a um objetivo: qualificar as barreiras presentes nos fatores ambientais – considerando aspectos sociais e pessoais – e as dificuldades referentes à limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, nos domínios que compõem a Avaliação Social, buscando avaliar o impacto no fenômeno da incapacidade. (INSS. Apostila de "CAPACITAÇÃO NO NOVO MODELO DE AVALIAÇÃO SOCIAL; BPC-LOAS" (2011) Gex.Maceí/AL)

Por vezes, a avaliação social tem desdobramentos como encaminhamentos decorrentes da identificação de situações de violência ou violação de direitos e desproteção social, que exigem ação imediata e estratégica junto à rede de proteção social. **O atendimento do/a assistente social durante a avaliação social é, também, um momento de acolhimento e escuta qualificada, somada ao conhecimento técnico, do território, dos serviços, políticas e equipamentos disponíveis. É preciso inteiração que permita compreender as dificuldades enfrentadas pela pessoa atendida.**

Se faz necessário, ainda, chamar atenção às situações e perfil da população atendida na avaliação social: transtornos e sofrimentos mentais, deficiências intelectuais, físicas, auditivas ou visuais. Pessoas adoecidas, em situação de pobreza e limitado acesso aos bens e serviços, podendo enfrentar problemas relacionados ao desconforto do atendimento remoto, ausência de domínio e intimidade com equipamentos e ferramentas de tecnologia.

Por essa razão, há grande risco da presença de terceiros, ao longo da realização da avaliação, para apoio e suporte quanto ao uso do equipamento e tecnologia, expondo o/a avaliado/a de forma desnecessária. Ainda sobre questões que envolvem o sigilo e privacidade, existe risco de constrangimento e ausência de condições objetivas do/a profissional que realiza o atendimento de seu ambiente doméstico, por vezes sem espaço reservado, resultando exposição compartilhadas com seus familiares, mais uma vez sob risco de violar a privacidade do/a avaliado/a.

Pelo presente exposto, compreendemos que a teleavaliação social não possibilita estabelecer situação de confiabilidade, gera constrangimento e insegurança para o atendimento, podendo comprometer o resultado da avaliação social.

O CFESS tem se posicionado na defesa da autonomia profissional, diante da necessidade de uso das TICs, em caráter excepcional em decorrência das medidas sanitárias de enfrentamento à Covid-19. Como exposto, não se nega o papel que a utilização de tais ferramentas pode desempenhar no atendimento à população.

Contudo, a orientação aos profissionais de Serviço Social para que observem os preceitos do Código de Ética da Profissão, como o dever de desempenhar suas atividades com eficiência e responsabilidade, passa pela compreensão tanto das dimensões envolvidas no procedimento de avaliação social, como, principalmente, pelo compromisso com o interesse público materializado no atendimento ao público alvo dessa política pública: **como ignorar as peculiaridades de usuários requerentes de benefícios que são pessoas com deficiências e em situação de vulnerabilidade social?**

Diante de todo o exposto, o CFESS reafirma seu posicionamento contrário à realização da avaliação social em modalidade remota, de forma a observar tanto os preceitos éticos profissionais dos/as assistentes sociais, como a garantia dos direitos da população atendida, com a manutenção da qualidade dos serviços e respeito à dignidade humana - o que não parece estar assegurado em atendimento de remoto de avaliação social.

Nesse sentido, o CFESS solicita que seja julgado como improcedente a solicitação de que seja estendida a medida cautelar para o procedimento de avaliação social exigido no requerimento administrativo para a concessão do Benefício de Prestação Continuada. Ainda, requer sejam levantados os dados que revelem os gargalos dos cerca de 80% dos requerimentos de concessão de benefício represados, sobre os quais o INSS se omitiu de se manifestar.

Termos em que pede e aguarda deferimento.

Brasília, 18 de maio de 2021.

Érika Lula de Medeiros
Assessora Jurídica do CFESS