



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA-INSS  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
SAS - Quadra 02 - Bloco "O" - 2º andar  
CEP 70.070-907 - Brasília/DF

01.200.203 DIVISÃO DE PESSOAL

Brasília, 21 de dezembro de 2009.

**Ref.:** CM SIPPS 338331029

**Int.:** Coordenador Geral de Direito Previdenciário  
CONJUR/MPS

**Ass.:** Minuta de Anteprojeto de Lei e Exposição de Motivos

**Ementa:** Anteprojeto de Lei que pretende delegar aos médicos da rede pública de saúde atribuição para emitir parecer conclusivo para auferir capacidade laboral para fins previdenciários. Não aprovação da minuta do anteprojeto de Lei por entender que viola o II do art. 37 da CF, não ser função passível de delegação, bem como, pela possibilidade de ensejar inúmeras ações pleiteando desvio de função, e aumento do gasto público.

**NOTA TÉCNICA PFE/INSS/CGMADM/DPES Nº 534/2009**

1. Vieram os autos a esta Coordenação, com pedido de urgência, subsidiar a Coordenação-Geral de Direito Previdenciário da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social quanto à análise da minuta de Anteprojeto de Lei, Exposição dos Motivos, e anexo de fls. 02/04, elaborado para a inclusão do §9º ao art. 30 da Lei nº 11.907 de 02 de fevereiro de 2009, que confere a médicos dos serviços públicos de saúde competência para emitir parecer acerca da capacidade laboral.
2. À fl. 01 consta Ofício nº 1580/2009/CONJUR/MPS do Coordenador-Geral de Direito Previdenciário, encaminhando os autos a esta CGMADM.
3. É o breve relatório.

NOTA TÉCNICA PFE/INSS/CGMADM/DPES Nº 534/2009



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA-INSS  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
SAS - Quadra 02 - Bloco "O" - 2º andar  
CEP 70.070-907 - Brasília/DF

4. *Ab initio*, insta destacar que constitui atribuição da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil a análise jurídico-formal da minuta de Anteprojeto de Lei e anexos juntados às fls. 02/04, uma vez que a competência para iniciativa de Lei é do Presidente da República.
5. A análise da regularidade jurídico-formal de Anteprojeto de Lei propostos pela Presidência da República não se insere na competência desta Coordenação, pois apenas incumbe à Procuradoria Federal Especializada do INSS o exame dos atos normativos expedidos pela Autarquia.
6. Desse modo far-se-á apenas uma análise perfunctória, acerca do conteúdo do ato, tendo em vista que o exame detalhado da minuta de fls. 02/04 quanto ao aspecto jurídico-formal, deverá ser feito pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, como já exposto.
7. Primeiramente, cumpre esclarecer que a atividade de emitir parecer conclusivo quanto à capacidade laboral para fins previdenciários é de **competência privativa** do cargo de perito médico da previdência social conferida pelo caput do art. 30 da Lei 11.907/09 e inciso I, e caput do art.2º da Lei 10.876/2004 e inciso I, atual legislação em vigor.
8. A minuta do Anteprojeto de Lei, de fls. 02/04, visa à inclusão do §9º ao art. 30 da Lei nº 11.907 de 02 de fevereiro de 2009, que confere a médicos dos serviços públicos de saúde competência para emitir parecer acerca da capacidade laboral, sem que necessite de ratificação pelos médicos peritos da Autarquia Previdenciária.
9. Verifica-se que tal atribuição caso conferida aos médicos integrantes do serviço público de saúde seria uma espécie de "credenciamento" uma vez que os pareceres serão elaborados por médicos servidores públicos que pertencem aos quadros dos órgãos conveniados ou cooperados.
10. Ora, experiência recente com a delegação da competência para emitir parecer para aferição da capacidade laboral a médicos que não pertençam ao quadro da carreira de servidores da Autarquia não logrou êxito, causando inclusive aumento na **concessão irregular de benefícios**, gerou TAC assinado em 2003, no qual se firmou o compromisso de realizar concursos públicos para preenchimento dos cargos de médicos peritos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ver Acórdão 61/2005 - Plenário TCU.  
NOTA TÉCNICA PFE/INSS/CGMADM/DPES Nº 534/2009

110



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA-INSS  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
SAS - Quadra 02 - Bloco "O" - 2º andar  
CEP 70.070-907 - Brasília/DF

11. Ainda, cumpre trazer a colação trecho do Relatório do Ministro Relator no Acórdão 2205/2009- Plenário do TCU, DOU 25/09/2009, em que cita o relatório da Auditoria de Natureza Operacional realizada no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, no período de maio a dezembro de 2008, objetivando avaliar a concessão e manutenção do benefício de auxílio-doença.

69. Outro aspecto analisado foi a contribuição que a terceirização das perícias médicas teve no aumento nos gastos com o benefício. Esse fator foi mencionado por especialistas e estudiosos sobre o assunto. A Nota Técnica de autoria do ex-ministro da Previdência José Cechin e do pesquisador Fábio Giambiagi discorre sobre essa questão e esclarece que, a partir de setembro de 2001, as perícias realizadas por médicos credenciadas deixaram de ser homologadas por médicos do INSS (Resolução INSS/DC nº 60, de 6/9/2001):

"Em razão da escassez de peritos próprios, o INSS passou a contar com um número cada vez maior de peritos credenciados. O credenciado, porém, pode por vezes se comover com a situação financeira do seu paciente e adotar uma atitude benevolente, já que as finanças do INSS não são parte de suas preocupações. Exatamente por isso, os laudos dos credenciados eram homologados por peritos da instituição. Com o acúmulo de trabalho, porém, a homologação passou a ser uma etapa meramente burocrática, que na prática deixou de filtrar e avaliar a decisão do credenciado, a menos que fosse realizada nova perícia. Por essa razão, a citada homologação passou a ser dispensada, por decisão da Diretoria Colegiada do órgão de setembro de 2001. É possível que esse fato tenha alterado o resultado dos exames médicos que atestam a incapacidade".

70. O Jornal Valor Econômico, com base em entrevista sobre o crescimento nos gastos com auxílio-doença, concedida pelo ex-ministro Nelson



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA-INSS  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
SAS - Quadra 02 - Bloco "O" - 2º andar  
CEP 70.070-907 - Brasília/DF

Machado, também mencionou a terceirização das perícias e o final das homologações:

"A terceirização dos médicos-peritos foi uma das causas identificadas pelo governo para o descontrole. A remuneração desses profissionais era por consulta, mas não havia compromisso de trabalharem oito horas por dia. A partir de 2001, o terceirizado passou a autorizar o benefício".

71. É oportuno citar, ainda, matéria do Correio Braziliense, que reproduz parcialmente outra entrevista concedida pelo ex-ministro Nelson Machado e esclarece sua avaliação sobre o peso da terceirização das perícias e do final das homologações:

"Em 2001, uma portaria do governo havia autorizado os **médicos credenciados** a conceder o benefício, que antes precisava ser referendado por um profissional concursado. "Aqui (ano de 2001) foi o momento que subiu exponencialmente (o gasto)", afirmou Machado em entrevista ao Correio".

[vide Gráfico 6 no original]

72. Ao se analisar a proporção entre a quantidade de perícias médicas realizadas por profissionais terceirizados e por médicos do quadro, observou-se que, nos períodos de maior aumento nos gastos com benefícios de auxílio-doença, essa relação foi crescente. A variação anual foi mais acentuada de 2001 para 2002, após a decisão de não submeter esses exames à homologação. O Gráfico 6 mostra a evolução anual da quantidade de perícias médicas realizadas por profissionais do quadro próprio e por credenciados. É possível observar o efeito da substituição dos **médicos credenciados** por meio da contratação de médicos para o quadro do INSS a partir dos concursos públicos realizados em 2005 e 2006.

12. Do estudo citado acima, constata-se que houve um aumento do gasto público na concessão de benefícios quando os laudos não eram emitidos pelos Peritos Médicos pertencentes aos



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA-INSS**  
**COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA**  
 SAS - Quadra 02 - Bloco "O" - 2º andar  
 CEP 70.070-907 - Brasília/DF

quadros da Autarquia Previdenciária. Assim, considerando o histórico recente, parece ser temerário o objeto do anteprojeto de lei em tela, visto que pode conduzir a um **aumento do gasto público**.

13. Também vale considerar o disposto a proposta de anteprojeto de Lei viola o II do art. 37 da Constituição Federal, visto que a regra constitucionalmente assegurada é a do concurso público. A **burla ao concurso público** retira de um universo indefinido de cidadãos, em todo o País, o direito de ingresso no serviço público pelo mérito.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

14. Ademais, cumpre mencionar caso aprovado o anteprojeto de Lei, poderia acarretar inúmeras ações em face do INSS pleiteando o **desvio de função** pelos médicos da rede pública de saúde, tendo em vista que estes estariam no exercício da função de emitir os laudos periciais que são inerentes aos médicos peritos do quadro da Autarquia Previdenciária.

15. Vale destacar julgados do STF sobre a matéria.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO N. 1.557/2003 DO ESTADO DO PARANÁ, QUE ATRIBUI A SUBTENENTES OU SARGENTOS COMBATENTES O ATENDIMENTO NAS DELEGACIAS DE POLÍCIA, NOS MUNICÍPIOS QUE NÃO DISPÕEM DE SERVIDOR DE CARREIRA PARA O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE DELEGADO DE POLÍCIA. DESVIO DE FUNÇÃO. OFENSA AO ART. 144, CAPUT, INC. IV E V E §§ 4º E 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (ADI 3614, embranco, STF)



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA-INSS  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA  
SAS - Quadra 02 - Bloco "O" - 2º andar  
CEP 70.070-907 - Brasília/DF

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DESVIO DE FUNÇÃO. INDENIZAÇÃO. POSSIBILIDADE. I. - O servidor público desviado de suas funções, após a promulgação da Constituição, não pode ser reenquadrado, mas tem direito ao recebimento, como indenização, da diferença remuneratória entre os vencimentos do cargo efetivo e os daquele exercido de fato. Precedentes. II. - A análise dos reflexos decorrentes do recebimento da indenização cabe ao juízo de execução. III. - Agravo não provido. (RE-AgR 486184, embranco, STF)

16. Outro ponto a apreciar é a questão impossibilidade da delegação de atividade finalística da Autarquia. Temos que o art. 1º do Decreto 6.934/09 dispõe como atividade finalística da Autarquia previdenciária promover o reconhecimento do direito do recebimento de benefícios por ela administrados.

Art. 1º O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia federal com sede em Brasília - Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, instituída com fundamento no disposto no art. 17 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, tem por finalidade promover o reconhecimento, pela Previdência Social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

17. Vale ponderar que os laudos e pareceres emitidos pelos peritos médicos do quadro do INSS são documentos técnicos essenciais para que o INSS cumpra sua atividade finalística. Assim, entendemos s.m.j. que não se trata de função passível de delegação.

### CONCLUSÃO

18. Ante o exposto, infere-se que compete a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil analisar a minuta de fls. 02/04, sob o aspecto jurídico formal.

19. Não obstante, em análise perfunctória realizada por esta CGMADM, opinamos pela não aprovação da minuta do anteprojeto de Lei por entender que viola o II do art. 37 da CF, não ser função

Ex 15  
21



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**  
**PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA-INSS**  
**COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA**  
SAS - Quadra 02 - Bloco "O" - 2º andar  
CEP 70.070-907 - Brasília/DF

passível de delegação, bem como, pela possibilidade de ensejar inúmeras ações pleiteando desvio de função, e aumento do gasto público.

20. Consoante as informações constantes nos autos, é o que temos a opinar.
21. A presente Nota Técnica tem 07 (sete) laudas, todas rubricadas pela Procuradora Federal signatária.
22. À consideração superior.

*Leila Kato Caldas*

**Leila Kato Caldas**  
**Procuradora Federal**  
**Matrícula 1553126**



Fls. 16

Rubrica

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA-INSS  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA**  
SBN – Quadra 02, Lote 15, Ed. CNC, bloco “E”, 9º andar, sala 901  
CEP 70.040.905 – Brasília/DF

**01.200.2 COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA (CGMADM)**

Brasília-DF, 22 de dezembro de 2009

Processo n.º Sem número.  
SIPPS n.º 338331029. Apenso: 338498187  
Interessado: Coordenador Geral de Direito  
Previdenciário CONJUR/MPS  
Assunto: Minuta de Anteprojeto de Lei e Exposição  
dos Motivos.

**DESPACHO PFE/INSS/CGMADM/GAB n° 1.318/2009**

1. Ciente e de acordo com a NOTA TÉCNICA PFE-INSS/CGMADM/DPES N° 534/2009 (fls. 09/15) da lavra da Procuradora Federal Leila Kato Caldas.
2. Posto isto, submeto o presente à consideração do Sr. Procurador Chefe da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS.

Ricardo Nagao  
Coordenador-Geral de Matéria Administrativa



NT 534



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA-INSS  
SUBPROCURADORIA

01.200.1 – Subprocuradoria do INSS, em 23 de dezembro de 2009.

Ref.: SIPPS Nº 335935342

SICAU Nº \_\_\_\_\_

Int.: Coordenador-Geral de Direito Previdenciário  
CONJUR/MPS

Ass.: minuta de Anteprojeto de Lei e exposição de motivos

**DESPACHO SUBPROCURADORIA Nº 256/2009**

1. Versa o presente sobre proposta alteração da Lei nº 11.907/09, com sugestão de inclusão do § 9º ao art. 30 a fim de viabilizar o aproveitamento da rede de atendimento dos serviços de atendimentos médicos por parte do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.
2. O Projeto de Lei encontra-se vertido à fl. 02, com exposição de motivos e justificativas acostadas às fls. 03-04.
3. A Nota Técnica PFE/INSS/CGMADM/DPES nº 534/09, acostada às fls. 09-15 concluiu tratar-se de matéria afeta às atribuições da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, não deixando de opinar pela não aprovação da proposta ao entendimento de se tratar de função não passível de delegação.
4. A referida Nota Técnica foi aprovada pelo despacho PFE/INSS/CGMADM/GAB nº 1.318/09, fl. 16.
5. Aportaram os autos nesta Subprocuradoria para aprovação.
6. Tenho por concordar parcialmente com os motivos e razões lançadas na referida *Nota Técnica PFE/INSS/CGMADM/DPES nº 534/09*.
7. Quanto ao ponto de se tratar da competência da Subchefia para Assuntos Jurídicos - SAJ, item nº 4 da referida Nota Técnica, estou de acordo que seja mantida tal orientação.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA-INSS  
SUBPROCURADORIA

PRE-INSS  
17  
8

8. De outro giro, no que diz com o mero encaminhamento para debate político da viabilidade de ser alterada a Lei nº 11.907/09 acredito seja oportuno descer à base de sustentação do argumento de que se trata de "competência privativa do cargo de perito médico da previdência social" sic.

9. Tenho que a atribuição de que trata a Lei 11.907/09 trilha no sentido de disciplinar atribuições de servidor público, servidor público este que pode e deve ter suas atribuições fixadas pelo Estado no interesse da Sociedade. O art. 30 da mencionada lei diz que fica estruturada a Carreira de Perito Médico Previdenciário, servidor integrante do quadro de pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

10. O § 3º, do art. 30, disciplina competir, privativamente, as atribuições previstas nos incisos I a IV, a determinadas carreiras. A *mens legis* pretendeu mesmo o impedimento de profissionais de fora das referidas carreiras quanto à elaboração das atividades definidas nos incisos I a IV.

11. Desta forma, no particular, a redação da proposta como formulada deixa entrever tratar-se de uma exceção à regra elencada no § 3º. O instrumento que se pretende alterar é a lei e a proposta formulada é um Projeto de Lei, despidendo referir-se afigurar correta neste particular, portanto.

12. Poder-se-ia cogitar, ainda, de melhor explicitar a redação para que dela conste a exceção, no entanto, tal poderá ser providenciado havendo identificação de tal necessidade na Casa Legislativa ou até mesmo pela análise da Subchefia para Assuntos Jurídicos - SAJ.

13. Registro, ademais, a premente e urgente necessidade de levar a proposta formulada nos autos ao Congresso Nacional, dadas as peculiaridades da atividade médica. Por tal motivo também, não pode a Sociedade ficar refém de um grupo de profissionais que, ao seu talante, sem qualquer critério científico ou organizacional, mediante prévio ajuste, desorganiza a vida em sociedade com providências que guardam relação com a anarquia. Esta entendida em sua acepção jurídica como opção ou doutrina política que tende a suprimir o poder do Estado e de qualquer



ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA-INSS  
SUBPROCURADORIA

PFE-INSS  
19

autoridade, deixando os indivíduos em completa liberdade para conduzir-se segundo sua vontade, sem nenhum poder limitativo desta.

11. A Nota Técnica PFE/INSS/CGMADM/DPES nº 534/09, assevera determinados riscos na proposta, tais como de aumento do gasto público, burla ao concurso público e desvio de função. Tenho comigo que esta preocupação não pode ser antecipada ao debate no foro próprio, motivo pelo qual tenho-nas por razoáveis e, uma vez identificada a situação de prejuízo ao Estado Brasileiro, ao INSS e à Sociedade com os procedimentos levados a efeito pela categoria envolvida, poderão ceder espaço em prestígio aos princípios elencados no art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

12. Em termos de perspectivas futuras, importante destacar que a proposta avança rumo à concretização de um Sistema Único de Saúde tal qual idealizado nos arts. 196, 197 e 198 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, funcionando como uma rede interligada e apta a concretizar o aproveitamento de um ato médico em outra seara, eis que emanado por profissional habilitado para tanto através do Conselho de Medicina. Em no momento oportuno poder-se-á pensar, inclusive, em um sistema informatizado a ser utilizado por todos os médicos do país que, cumprindo determinados requisitos, tenham condições de realizar a previsão contida no art. 30, § 3º, I, da Lei nº 11.907/09, "emissão de parecer conclusivo quanto à capacidade laboral para fins previdenciários."

13. *Prima facie*, o que poderá ser aduzido é a existência de um possível entrechoque de interesses, revestido por um aparente conflito de Princípios Constitucionais, dada a conjuntura atual. Digo aparente pois, sempre e sempre, um princípio cede espaço a outro a fim de viabilizar o Estado Democrático de Direito, suas políticas públicas e seu próprio gerenciamento. No caso, fica a referência de que a categoria que deu causa ao PL que ora se analisa é uma dentre várias que existem no serviço público federal, externando suas insatisfações e inconformidades, ao passo que a Sociedade atingida é única e representada pelo Povo Brasileiro, hipossuficiente e necessitado de atendimento pela rede de atendimento do INSS e aguardando que este seja eficiente.

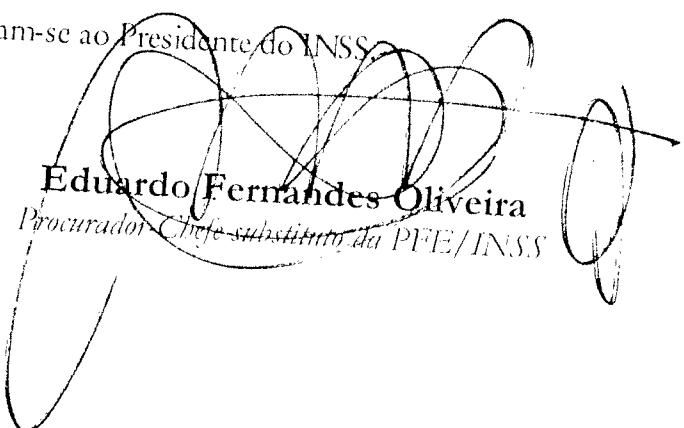
PFE-INSS  
20  
4



ADVOCACIA-GERAL DA UNIAO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA-INSS  
SUBPROCURADORIA

14. Com tais considerações, acolho parcialmente a Nota Técnica PFE/INSS/CGMADM/DPES nº 534/09, por entender necessário o mais aprofundado e amplo debate acerca do caso em apreço, em especial quanto às questões que envolvem a peculiar atividade dos profissionais da área médica enquanto realizadores das perícias, consubstanciadas nos pareceres quanto à capacidade laboral dos segurados da Previdência Social.

15. Remetam-se ao Presidente do INSS.

  
**Eduardo Fernandes Oliveira**  
Procurador-Chefe substituto da PFE/INSS