

A TEORIA DO CAOS COMO PREMISA DA MP 767/2017

Carolina Marin Maia e Lauro Thaddeu Gomes¹

1. INTRODUÇÃO

Nos primeiros dias de 2017 a União editou a Medida Provisória nº 767/2017, determinando a revisão de benefícios auxílios-doença e aposentadorias por invalidez implementados há mais de dois anos. A referida MP ainda estabelece metas e prevê bônus aos peritos do INSS de acordo com os casos revistos, pois a agenda do corpo de peritos médicos já estaria saturada.

Ao lado dessa MP divisa-se a tramitação de uma PEC – Proposta de Emenda Constitucional, a qual visa uma reestruturação da Previdência Social. Os objetivos anunciados pelo Governo alcançam o estabelecimento de uma idade mínima para os benefícios, com considerável aumento do tempo de trabalho e contribuição, o estabelecimento de uma espécie de paridade entre trabalhadores urbanos e rurais, dentre outros aspectos.

Essas proposições se inserem num contexto econômico-financeiro supostamente desfavorável. O grande pressuposto de fato utilizado para a defesa da necessidade da reforma previdenciária reside na alegação de falência econômica do sistema previdenciário. Nesse contexto, alega-se a possibilidade de inviabilização do pagamento de benefícios em curto prazo.

Em primeiro lugar, deve-se partir do fato de não existir a menor clareza acerca dos números relacionados ao custeio da Previdência Social. Autoridades estatais de grande envergadura, dentre elas Senadores da República, argumentam contrariamente ao cenário catastrófico defendido pelo Governo.

O cenário é complexo e nebuloso, já que um dos pilares da questão previdenciária nacional, relacionado ao seu sistema de financiamento, é totalmente omitido e escamoteado nas discussões sobre a matéria.

¹ Advogados Sócios do Castagna Maia Advogados Associados.

Os temas relativos ao custeio da previdência se situam dentre os mais importantes e especializados assuntos de interesse da população. No entanto, verifica-se alto grau de desconhecimento sobre a matéria, distorcendo as manifestações e os entendimentos sobre a reforma previdenciária.

Esse enredo, muito simpático a uma teoria do caos, é peça imprescindível à realização daquelas medidas injustas e impopulares, defendidas como inevitáveis em um quadro de profundo desconhecimento sobre a real situação da previdência, desde o seu custeio até o pagamento dos benefícios por ela garantidos.

Em meio a toda essa discussão, busca-se demonstrar estarem as premissas trazidas pela MP 767/2017, uma das engrenagens da estratégia defendida pelo governo para justificar alterações prejudiciais aos trabalhadores, alinhadas a argumentos equivocados. As alterações propostas, a bem da verdade, aumentarão os custos do INSS em médio prazo.

2. DA AUSÊNCIA DE FUNDAMENTOS SOBRE A CAUSA DO AUMENTO DE BENEFÍCIOS

A simples leitura da exposição de motivos da Medida Provisória reflete os equívocos das premissas trazidas. Para além disso, o texto da MP 767/2017 ultrapassa os limites permitidos na Constituição Federal, tornando-se evidente a afronta ao direito previdenciário e ao Estado Democrático de Direito.

A Medida Provisória apresenta como principal fundamento o interesse da União em reduzir gastos com os benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. Cita-se:

Ressalta-se que a despesa do governo federal com o auxílio-doença atingiu R\$ 23,2 bilhões em 2015, valor que representa quase o dobro do que foi gasto em 2005 (R\$ 12,5 bilhões). Constatou-se que mais de 530 mil pessoas estão recebendo o auxílio-doença há mais de 2 anos sem passar por revisão de perícia médica do INSS. A perícia médica deveria constatar, se, de fato, a incapacidade laborativa permanece.

No que tange à aposentadoria por invalidez, cabe destacar que as despesas quase triplicaram na última década, passando de R\$ 15,2 bilhões em 2005 para R\$ 44,5 bilhões em 2015. Por sua vez, a quantidade de beneficiários passou de 2,9 milhões em 2005 para 3,4 milhões em 2015. É importante acrescentar que mais de 1,1 milhão de pessoas estão recebendo aposentadoria por invalidez há mais de 2 anos sem passar por revisão de perícia médica do INSS. Portanto, o público-alvo inicial das medidas propostas na Medida Provisória em comento totalizam 1,7 milhão.

(...)

Em outros termos, o objetivo é reduzir o estoque de benefícios por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) que estão há mais de 2 anos sem passar por perícia médica, podendo, em muitos casos estar habilitados para retomar ao trabalho.

Bem se pode notar que o interesse é a redução do número de benefícios por incapacidade, deixando-se, de forma evidente, de analisar as causas do relatado aumento de benefícios ao longo dos anos. Ou seja, a MP busca, tão somente, de forma imperial e mágica, “reduzir o estoque de benefícios”.

Esse é o dado importante a ser investigado. Ora, se é crescente o número de benefícios de caráter acidentário, por exemplo, por que não se fazer um levantamento das principais empresas causadoras de acidentes trabalho? Nessa lista constariam os maiores violadores de direitos trabalhistas do país, restando exposto, ainda, o fato de que o INSS não busca a responsabilidade regressiva dos verdadeiros causadores das incapacidades.

Os acidentes de trabalho representam grande parte do custo do INSS com benefícios de incapacidade. Ora, a responsabilidade pelo afastamento deve ser cobrada do causador do dano, e não da vítima. Punir o trabalhador com altas prematuras, em vez de punir o empregador pelo ambiente de trabalho causador da incapacidade é incongruente e jamais acabará com o aumento das incapacidades. Trata-se de verdadeiro incentivo à manutenção do elevado número de acidentes de trabalho.

Cria-se um ciclo vicioso. A empresa não respeita os regulamentos de saúde e segurança do trabalho, gerando acidentes. O INSS tem um aumento do número de benefícios de tal natureza. Para reduzir os custos com benefícios, a União socorre-se de Medida Provisória lesiva aos segurados, e não de ações regressivas contra as empresas causadoras dos acidentes de trabalho.

Ainda, um estudo sério sobre o assunto traria à tona problemas indesejados para a União, como o fato de as incapacidades laborativas decorrerem de problemas sociais, especialmente na saúde pública, por ausência de tratamento. Há casos de patologias incapacitantes dependendo de tratamentos cirúrgicos simples. No entanto, a fila para atendimento no Sistema Único de Saúde é interminável. Ou seja, a incapacidade para o trabalho poderia ter uma duração menor se houvesse tratamento médico rápido e eficiente. A falta de investimento em saúde pública, assim, abre espaço para os longos períodos de afastamento laboral.

É evidente que não se pode culpar o segurado pelo número de benefícios. Ao assim fazer, a exposição de motivos da MP baseia-se em premissa totalmente equivocada, deixando de lado os motivos causadores do alegado aumento.

3. DO ARGUMENTO MAQUIADO E DA FALSA ECONOMIA

Para justificar a necessidade da MP 767/2017, a exposição de motivos cita a MP 739/2016, cuja vigência se extinguiu com a falta de votação tempestiva pelo Congresso Nacional. Apresenta-se dado curioso. Segundo exposto, durante os 4 meses de vigência daquela Medida Provisória teriam sido realizadas 22,4 mil perícias de revisão. Desse total, 17,8 mil benefícios teriam

sido cortados, havendo uma taxa de reversão ao patamar de 79,5%, gerando uma “economia” de R\$ 292,3 milhões de reais.

Ora, não é crível que quase 80% dos segurados examinados, como num passe de mágica, tenham recuperado a capacidade laborativa. A MP 739/2016 aplicou o remédio da alta médica a qualquer custo para gerar números favoráveis ao Governo e ganhar apoio político para reformas absurdas e sem justificativa.

O argumento baseado no grande número de altas concedidas é incompleto, maquiado e leva a conclusões precipitadas. A uma, como é notório, a perícia do INSS nem sempre é realizada de maneira adequada, e tal fato é percebido pelo número de benefícios concedidos via Poder Judiciário.

A duas, do total de 79,5% de casos revertidos, quantos benefícios já foram retomados por ordem judicial? Quantas ações judiciais novas foram ajuizadas em decorrência dessas altas médicas, assoberbando ainda mais o Poder Judiciário? Tais dados não são informados, demonstrando, mais uma vez, a maquiagem do argumento.

Nesse passo, até mesmo a economia dessa medida de corte dos benefícios deve ser questionada, pois é importante lembrar que o incapaz para o trabalho, tendo alta médica prematura, buscará o Poder Judiciário. Se comprovada a permanência da incapacidade, o INSS será condenado judicialmente a pagar os valores retroativos ao ilegal corte de benefício, com juros e correção monetária. Além dos valores de benefícios a serem pagos com juros, há a sobrecarga do sistema judiciário, já assoberbado – causando ainda mais prejuízos ao país.

Ou seja, não se pode, nesse momento, afirmar a existência de economia aos cofres públicos com o corte de 17,8 mil benefícios previdenciários. O corte indiscriminado de benefícios somente poderá ser avaliado economicamente em médio ou longo prazo, após a análise, pelo Poder Judiciário, dos benefícios cessados.

A atitude do Governo em cortar benefícios imediatamente, sem o estudo do impacto social de tais medidas, revela o puro interesse em postergar o pagamento de benefícios, mesmo que o custo disso seja efetivamente superior a longo prazo. O corte de benefícios na ordem de 80% trará, por certo, impacto financeiro futuro muito maior.

4. DO BÔNUS OFERECIDOS AOS PERITOS DO INSS: ECONOMIA AO AUMENTO DAS DESPESAS?

Os erros e contradições não param por aí. A Medida Provisória prevê bônus de R\$ 60 reais aos peritos do INSS para cada perícia de revisão realizada além de sua agenda normal. Estima-se, com isso, um gasto anual na ordem de mais de R\$ 100 milhões.

Cita-se, mais uma vez, a exposição de motivos:

Com a agenda do corpo de peritos médicos já saturada, existe a necessidade premente de se instituir um bônus para a revisão de tais benefícios acima da capacidade ordinária da Agência, ou seja, um acréscimo real à capacidade operacional ordinária de realização de perícias médicas pelo perito médico. **Nesse sentido, a instituição do BESP-PMBI permitirá a efetiva redução desse passivo, possibilitando uma economia acumulada para os cofres públicos da ordem de R\$ 4,5 bilhões em 24 meses.** (grifou-se)

Veja-se a incoerência: para que os peritos do INSS revisem os benefícios concedidos, cumprindo seu ofício, é criada despesa aos cofres públicos, esperando-se, com isso, uma economia.

Apenas a título de reflexão, imagine-se que os peritos reconheçam a permanência da incapacidade de todos os segurados reavaliados, sem nenhuma alta? A ideia de economia da MP resultaria ao contrário, ou seja, em prejuízo.

Diante de tamanha incongruência e com o objetivo de economizar, a MP trará sensíveis injustiças quando das perícias de revisão. Segurados inválidos serão jogados no mercado de trabalho, mesmo sem capacidade laborativa, a fim de que metas de economia sejam alcançadas.

Nesse quadro, não há dúvida de que a perícia de revisão de benefício, nos termos como está exposta na MP 767/2017, foi criada estritamente para gerar economia, e não uma mera revisão acerca da incapacidade dos segurados.

5. DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE O FUNDAMENTO ECONÔMICO E A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Conforme se percebe, a União não está preocupada com a proteção do segurado incapaz. Busca unicamente uma forma de economizar, transformando o sistema previdenciário em órgão financeiro, com mentalidade de mercado, totalmente incompatível com a proteção do cidadão e com o princípio da dignidade da pessoa humana.

O fundamento econômico utilizado na MP 767/2017, definitivamente, não se amolda aos princípios de proteção trazidos pela Seguridade Social. Os benefícios por incapacidade não podem ser considerados como simples despesas, as quais podem ser cortadas da noite para o dia. É preciso muita cautela para evitar injustiças.

O argumento é tacanho, levando ao raciocínio de que a cessação do benefício resolverá o problema da incapacidade do trabalhador. Seria o caso de amputar-se um braço para exterminar sua dor, deixando-se o tratamento de lado.

Esse raciocínio do governo encontra óbice no princípio da dignidade da pessoa humana, nos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal e nas demais cláusulas constitucionais que tratam sobre a previdência social. Equivoca-se o governo ao tratar previdência social por meio de regras meramente financeiras. A concessão de benefícios sociais não é mera despesa que possa ser cortada. Benefícios sociais estão inseridos nos direitos sociais de proteção do trabalhador principalmente nos momentos de vulnerabilidade, garantindo-lhe a sobrevivência quando de sua impossibilidade de trabalhar.

Demais disso, o Estado Brasileiro não é propriamente reconhecido pela inteligência na qualidade de seus gastos. Muito dinheiro público é mal utilizado e, em muitos casos, campeia a corrupção, corroendo os verdadeiros propósitos sociais garantidos na Constituição de 1988. Portanto, se o gestor público administra mal o dinheiro público, a violência aos mais pobres não é o caminho para melhorar a sua gestão. Aliás, ousa-se afirmar ser o caminho devido exatamente o contrário.

Os esperados 7 bilhões de reais em economia governamental nada representam quando confrontados com os 170 bilhões de déficit decorrentes da má gestão dos recursos públicos.

6. DA VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA DOS PODERES

Os problemas da MP 767/2017 não finalizam por aí. A revisão definida pela medida provisória, da forma como está, viola, inclusive, a independência dos Poderes, pois permite a revisão indiscriminada de atos judiciais.

Não se questiona a possibilidade de o INSS chamar os segurados a realizar perícia de revisão, ferramenta já prevista na Lei 8.213/91. No entanto, questiona-se a imposição, ao Poder Judiciário, de fixar prazo para a duração dos benefícios por ele concedidos, sob pena de cessação automática em 120 dias.

Tal possibilidade, nitidamente, ousa alterar a legislação processual civil, ao estabelecer prazo para condenações e antecipações de tutela concedidas pelo Poder Judiciário. Há nítida interferência do Poder Executivo, por meio de medida provisória, na legislação processual civil, algo vedado pelo art. 62, §1º, inc. I, alínea, b, da CF/88. A União não pode impor ao Poder Judiciário formas e prazos de vigência de suas decisões.

As Medidas Provisórias não servem para defender a União perante o Poder Judiciário, criando obstáculos e alterando a legislação processual civil em seu favor. Não é demais lembrar que a Justiça Federal está abarrotada de ações em que o INSS figura como réu e tal MP pretende alterar e limitar julgados.

7. SOBRE OS PROBLEMAS DE CUSTEIO

O custeio da Previdência, segundo a Constituição Federal, tem fontes múltiplas. Além das contribuições previdenciárias propriamente ditas, a arrecadação de impostos deve concorrer para tal custeio, conforme art. 195, inc. I, da CF/88.

Assim, ao se falar em falência do sistema, necessário abordar-se também a arrecadação tributária, o orçamento público e a qualidade de seus gastos. Nesse cenário merece destaque uma profunda discussão sobre as isenções fiscais concedidas às grandes empresas. Tais isenções reforçam, em verdade, os caixas privados, sem a menor garantia de retorno. Esse fato é corroborado pelo crescente nível de desemprego.

Infelizmente a incoerência impera. Concedem-se isenções fiscais, reduzindo valores de financiamento do Sistema Previdenciário, ao tempo em que se cortam benefícios legalmente concedidos sob o argumento de economizar. Ao que parece, o segurado está custeando as isenções fiscais concedidas a grandes empresas com a redução e supressão de seus benefícios.

Em resumo, a economia mais fácil é cortar benefícios. Ao mesmo tempo, deixa-se de cobrar dos verdadeiros causadores das incapacidades. Não o bastante, concedem-se benefícios fiscais em detrimento do custeio. A União mostra sua face desumana, ao economizar em desfavor de cidadãos inválidos e incapazes, os quais, na maior parte das vezes, não serão absorvidos pelo mercado de trabalho. A maldade dessa Medida Provisória recai exatamente sobre os mais desamparados e vulneráveis, os trabalhadores inválidos.

Tem-se verdadeira violência contra o Estado Democrático de Direito. Tem-se Medida Provisória que advoga em causa própria e contra os trabalhadores do País. Tem-se medida provisória que impõe metas e bônus aos peritos do INSS e espera economizar com a revisão do estoque de benefícios. Tem-se medida provisória que presume contra o segurado incapacitado. Tem-se medida provisória que corta benefícios de inválidos e não cessa os benefícios fiscais de grandes empresas.