



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 767/2019/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.103577/2019-09

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTOS

1. ASSUNTO

1.1. Consulta. Corregedoria Geral do INSS. Competência de instauração. MP nº.871, de 18 de janeiro de 2019.

2. REFERÊNCIAS

2.1. Medida Provisória nº.871, de 18 de janeiro de 2018.

2.2. Artigo 143, Lei nº.8.112/1990

2.3. Nota Decor/CGU/ AGUnº16/2008-NMS

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de consulta formulada pelo Corregedor-Geral do INSS, Substituto, por meio do Ofício nº 106/CORREGEDORIA-GERAL/INSS, de 11 de abril de 2019, endereçado ao Sr. Coordenador-Geral de Promoção de Integridade do SISCOR, "*acerca da permanência, após edição da Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, da competência da Corregedoria do INSS para apurar as supostas irregularidades imputadas aos agora Peritos Médicos Federais, se tal competência passará a ser atribuição do Ministério da Economia, ou, ainda, se os processos apuratórios continuarão a ser instaurados pela autoridade do local de ocorrência dos fatos - Corregedor do INSS - e, ao fim, encaminhados para decisão da autoridade à qual se vincula o cargo do servidor - definido pela organização do Ministério da Economia - tal qual definido na Nota Decor/CGU/ AGUnº16/2008-NMS*".

3.2. Após reunião presencial realizada entre a COPIS e o Corregedor-Geral do INSS e seu substituto, conforme Ata 1085604, entendeu-se pela necessidade de formulação de orientação de interesse geral para o Poder Executivo, motivo pelo qual a consulta foi encaminhada para apreciação da Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos (CGUNE).

3.3. Posteriormente, novo expediente da Corregedoria-Geral do INSS (SEI 1087869) complementou a consulta anteriormente formulada, informando a publicação e entrada em vigor do Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2018, o qual aprovou a estrutura regimental e quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções de confiança do Ministério da Economia, e do Decreto nº.9.746, de mesma data, que aprovou a estrutura regimental e quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções de confiança do Instituto Nacional do Seguro Social.

3.4. A Medida Provisória nº.871, de 18 de janeiro de 2019, instituiu o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, bem como determinou outras providências, com destaque para o artigo 30, que estruturou a carreira de Perito Médico Federal no Quadro de Pessoal do Ministério da Economia. *In verbis*:

"Art.30 - Fica estruturada a Carreira de Perito Médico Federal, no âmbito do Quadro de Pessoal do Ministério da Economia, composta pelos cargos de nível superior, de provimento efetivo, de Perito Médico Federal.

§3º São atribuições do cargo de Perito Médico Federal, de Perito Médico da Previdência Social e, supletivamente, do cargo de Supervisor Médico-Pericial da Carreira, de que trata a Lei nº.9.620, de 2 de abril de 1998, as atividades médico-periciais relacionadas com:

I - o regime geral de previdência social e a assistência social:

- a) a emissão de parecer conclusivo quanto à incapacidade laboral;
- b) a inspeção de ambientes de trabalho;
- c) a caracterização da invalidez; e
- d) a auditoria médica;

II - a instrução de processos administrativos referentes à concessão e à revisão de benefícios tributários e previdenciários a que se referem as alíneas "a", "c" e "d" do inciso I e o inciso V;

III - o assessoramento técnico à representação judicial e extrajudicial da União, das autarquias e das fundações federais quanto aos expedientes e aos processos relacionados com disposto neste artigo;

IV - a movimentação da conta vinculada do trabalhador no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, nas hipóteses previstas nos incisos XI, XIII, XIV e XVIII do caput do art.20 da Lei nº.8.036, de 11 de maio de 1990;

V - a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos em lei, em especial na Lei nº.13.146, de 6 de julho de 2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência; e

VI - as atividades acessórias àquelas previstas neste artigo, na forma definida em regulamento.

§ 4º Ato do Ministro de Estado da Economia poderá autorizar a execução pelos titulares de cargos de que trata o § 3º de outras atividades médico-periciais previstas em lei para a administração pública federal.

§ 4º-A. Ato do dirigente máximo do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec regulamentará as orientações e os procedimentos a serem adotados na realização das atividades de que trata o § 4º."

3.5. A carreira de Perito foi criada pela Lei nº.9.620, de 02 de abril de 1998, composta originariamente por quinhentas vagas lotadas no quadro geral de pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social, e com atribuições voltadas para as atividades de gestão governamental nos aspectos relativos ao gerenciamento, supervisão, controle, fiscalização e auditoria das atividades de perícia médica. Com a edição da supracitada Medida Provisória, a lei foi alterada para transpor as vagas de Supervisor Médico Pericial para a estrutura do quadro de pessoal do Ministério da Economia. *In verbis*:

"Art. 1º Ficam criadas as seguintes carreiras de nível superior do Poder Executivo Federal e os seus respectivos cargos de provimento efetivo:

I - Supervisor Médico-Pericial, composta de quinhentos cargos de igual denominação, lotados no Quadro de Pessoal do Ministério da Economia com atribuições destinadas às atividades de gestão governamental, de gerenciamento, de supervisão, de controle, de fiscalização e de auditoria das atividades de perícia médica;

(...)"

3.6. De acordo com o Decreto nº.9.745/2018, o Ministério da Economia se estrutura em oito secretarias especiais, dentre as quais se destaca a Secretaria de Trabalho e Previdência, à qual se vincula a Subsecretaria de Perícia Médica Federal, a quem compete o exercício das seguintes atribuições:

Anexo I, Decreto nº.9.745/2018

Art. 77. À Subsecretaria da Perícia Médica Federal compete:

- I - dirigir, normatizar, planejar, supervisionar, coordenar técnica e

administrativamente todas as atividades de perícia médica realizadas pelo Ministério relativas à atuação da Perícia Médica Federal de que trata o art.30 da Lei nº.11.907, de 2 de fevereiro de 2009;

II - elaborar estudos destinados ao aperfeiçoamento das atividades de perícia médica;

III - estabelecer diretrizes gerais para o desenvolvimento de planos, programas e metas, inclusive de capacitação, esta última em conjunto com a Subsecretaria de Assuntos Corporativos, das atividades da perícia médica; e

IV - propor ao Secretário Especial de Previdência e Trabalho:

a) a alteração, junto ao INSS, de normatização, de ações e de sistematização do reconhecimento inicial, do recurso e da revisão de direitos ao recebimento de benefícios previdenciários por incapacidade e assistencial, e dos sistemas corporativos para as atividades de perícia médica;

b) a interação e o intercâmbio com órgãos governamentais para melhoria e acompanhamento das atividades de perícia médica; e

c) a celebração de parcerias referentes à sua área de atuação, com empresas, órgãos públicos, outras instituições e entidades não governamentais, nacionais e estrangeiras.

3.7. Por sua vez, o artigo 10 do Anexo I ao Decreto nº.9.746/2018 conferiu as seguintes competências à Corregedoria-Geral do INSS:

Art. 10. À Corregedoria-Geral compete:

I - acompanhar o desempenho dos servidores e dos dirigentes dos órgãos e das unidades do INSS, além de fiscalizar e avaliar a sua conduta funcional;

II - analisar a pertinência de denúncias relativas à atuação dos dirigentes e dos servidores do INSS;

III- promover a instauração de sindicâncias e de processos administrativos disciplinares;

IV - julgar os servidores do INSS em processos administrativos disciplinares, quando a penalidade proposta for de advertência, ouvida previamente a Procuradoria Federal Especializada;

V- propor ações integradas com outros órgãos para o combate à fraude;

VI - planejar, coordenar, orientar e supervisionar as atividades das Corregedorias Regionais, das comissões disciplinares e das sindicâncias;

VII - promover estudos para a elaboração de normas, em sua área de atuação; e

VIII - propor ao Presidente do INSS a criação de comissões de ética no âmbito do INSS.

3.8. Da leitura dos dispositivos supracitados, depreende-se que a competência da Corregedoria-Geral do INSS limita-se à instauração de procedimentos disciplinares em desfavor de servidores e dirigentes dos órgãos e unidades daquela Autarquia federal, não abarcando a categoria dos Peritos Médicos federais, pertencentes ao Ministério da Economia. Apesar de não estarem submetidos à competência disciplinar da Corregedoria do INSS, os Peritos Médicos federais continuam exercendo suas atribuições no âmbito do INSS, na qualidade de servidores do quadro do Ministério da Economia, já que o desempenho de suas atribuições, a exemplo da realização das perícias médicas, é essencial para a caracterização de incapacidade laboral e invalidez, que devem ser aferidas no caso concreto para viabilizar o pagamento de auxílios e benefícios previdenciários aos segurados.

3.9. Tal situação *sui generis* motivou o legislador a instituir um regime de cooperação mútua entre o INSS e o Ministério da Economia para viabilizar a execução da atividade de perícia médica federal, *in verbis*:

Decreto nº. 9.745/2019

Art. 11. Até 31 de dezembro de 2021, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e o Ministério da Economia atuarão em regime de cooperação mútua necessário ao exercício das atividades da Perícia Médica Federal.

§ 1º O regime de cooperação mútua implicará a realização de atos administrativos pelo INSS e incluirá, dentre outros temas:

I - gestão de convênios, contratos e instrumentos congêneres em vigor na data da publicação deste Decreto;

II - gestão orçamentária, financeira e contábil; e

III - atividades de apoio técnico e administrativo necessárias ao funcionamento regular das unidades administrativas e institucionais.

§ 2º Os contratos administrativos em vigor na data da publicação deste Decreto que não puderem ser transferidos e que atendam às necessidades de funcionamento e de operação da Perícia Médica Federal serão geridos e custeados pelo INSS até a data a que se refere o **caput**.

§ 3º Ato do Secretário-Executivo do Ministério da Economia disporá sobre o regime de cooperação de que trata este artigo.

3.10. Note-se que o dispositivo legal tratou dos aspectos administrativos relacionados à execução de perícia médica federal, não mencionando especificamente a questão correcional, a qual poderá ser inclusive objeto do ato a ser editado pelo Secretário-Executivo do Ministério da Economia, nos moldes do supracitado artigo 11, §3º.

3.11. Nesse sentido, para dirimir a consulta formulada pela Corregedoria-Geral do INSS, cumpre resgatar conhecida lição do Direito Administrativo Disciplinar, segundo a qual o poder de aplicação de penalidade disciplinar decorre do poder hierárquico, existente na relação entre servidor e chefia, integrantes de um mesmo corpo funcional. Nesse sentido, assevera a doutrina de Fábio Lucas de Albuquerque Lima, *Elementos de Direito Administrativo Disciplinar*, Ed. Forum, 2014, p.170:

"Disciplina e sistema hierárquico são os pilares do processo e da sanção disciplinar.

A disciplina é o código de preceitos a que deve submissão o servidor. A hierarquia é o caminho pelo qual se faz cumprir a disciplina administrativa.

É pela hierarquia que se instaura o processo e, após o seu término, é pela estrutura hierárquica que se cumpre efetivamente a punição do servidor."

3.12. Em outras palavras, o poder disciplinar, via de regra, pressupõe uma relação de cunho hierárquico entre a autoridade e o agente público. Logo, como os Peritos Médicos passaram a integrar o Ministério da Economia, a autoridade competente para apuração correcional daquele órgão deterá a competência originária de apuração de eventuais irregularidades disciplinares praticadas por aqueles servidores, em cumprimento ao comando do artigo 143 da Lei nº.8.112/1990, que assim dispõe:

Lei nº.8.112/1990

Art. 143 - A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

3.13. Não obstante a clareza do comando legal, o contexto fático ora analisado traz maior complexidade, vez que os Peritos Médicos federais doravante submetidos ao poder disciplinar da autoridade correcional competente do Ministério da Economia continuam exercendo suas atribuições nas dependências da autarquia previdenciária, o que inclusive motivou a redação do supracitado artigo 11 do Decreto nº.9.745/2019 para dirimir questões operacionais e administrativas decorrentes dessa atuação.

3.14. Especificamente no tocante à questão correcional, vislumbra-se a possível ocorrência das seguintes situações no tocante a processos disciplinares envolvendo servidores ocupantes do cargo de Perito Médico Federal:

I - Processos envolvendo irregularidades praticadas por peritos

médicos federais a partir da vigência da Medida Provisória nº.871, de 18 de janeiro de 2019;

II - Processos envolvendo irregularidades praticadas por peritos em andamento na Corregedoria - Geral do INSS (fase de instrução);

III - Processos envolvendo irregularidades praticadas por peritos com Relatório Final finalizado pela Comissão processante do INSS;

IV - Processos envolvendo irregularidades praticadas por peritos pendentes de julgamento no INSS;

V - Processos envolvendo irregularidades praticadas por peritos em conluio com servidores do INSS a partir da vigência da Medida Provisória nº.871, de 18 de janeiro de 2019;

VI - Processos envolvendo irregularidades praticadas por peritos em conluio com servidores do INSS em andamento.

3.15. A primeira situação refere-se a novos fatos a serem praticados por Peritos Médicos federais, os quais deverão ser apurados pela autoridade correcional do Ministério da Economia, a partir da vigência da MP nº.871/2019. No segundo e terceiro casos, a apuração disciplinar já foi deflagrada pela autoridade anteriormente detentora da competência de apuração (INSS), cabendo a essa autoridade orientar as Comissões para relatarem as providências ali adotadas e proceder ao encaminhamento dos autos para o Ministério da Economia (instrução em andamento) e no caso de Relatório já finalizado, prontamente encaminhá-lo à autoridade competente. A mesma solução verifica-se no quarto caso atinente àqueles processos pendentes de julgamento no âmbito do INSS, os quais deverão ser encaminhados à autoridade do Ministério da Economia para julgamento, vez que a autarquia previdenciária não detém mais competência disciplinar.

3.16. Com relação a irregularidades praticadas em conluio por Peritos e servidores do INSS, no caso de fatos ocorridos a partir da vigência da MP nº.871, de 18 de janeiro de 2019, recomenda-se a edição de portaria conjunta pelas autoridades correcionais do INSS e do Ministério da Economia para designar uma única comissão para apurar os fatos, podendo ser integrada por servidores de ambas as entidades administrativas ou não, a qual deverá atuar preferencialmente no local de ocorrência dos fatos (agência ou unidade do INSS) para facilitar a instrução probatória do processo.

3.17. Nesse sentido, cumpre transcrever lição do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Corregedoria-Geral da União, edição atualizada até dezembro de 2018, p.30:

"Cumpre ainda apontar que existem possibilidades nas quais o empregado público é cedido a outras entidades de Direito Público sem a ocupação de cargo em comissão, mas por existir previsão legal ou convênio entre a estatal e o ente público. De se ressaltar que, no caso de notícia de irregularidade envolvendo tal agente, impera, nessa situação, o dever da autoridade local de apurar as irregularidades das quais venha a ter conhecimento, a fim de elucidar a veracidade dos fatos e verificar o possível envolvimento de outros agentes no caso. Sustenta-se ainda que, além do dever de apurar, a autoridade do local dos fatos é aquela que melhor reúne condições de determinar a produção das provas necessárias para a comprovação ou não dos fatos tidos por irregulares.

Tal entendimento vai ao encontro de manifestação da Consultoria-Geral da União quando da análise do caso de servidores cedidos a outros órgãos. O assunto foi abordado pela NotaDecor/CGU/AGU nº 16/2008-NMS, na qual resta firmado o entendimento de que os processos de apuração de irregularidade devem ser preferencialmente instaurados no local de ocorrência dos fatos e, ao seu fim, encaminhados para decisão da autoridade à qual se vincula o cargo originário do servidor." (grifos nossos)

3.18. Destaca-se que a recomendação de apuração preferencialmente no local dos fatos refere-se à questão probatória, a qual pode se tornar mais complexa quanto maior o distanciamento temporal e geográfico da Comissão do local de efetiva ocorrência das irregularidades, o que obviamente não exime a necessidade de observância da competência legal para apuração.

3.19. No caso dos processos já instaurados pelo INSS envolvendo apuração de irregularidades envolvendo peritos e servidores da autarquia previdenciária, sugere-se a elaboração de Relatório parcial pela comissão, com relato de todas as providências adotadas, e encaminhamento à autoridade julgadora do INSS, para que esta analise qual a melhor solução a ser adotada no caso concreto, a depender do estágio de instrução do referido processo:

a) a cisão do processo para encaminhamento da parte relativa aos peritos ao Ministério da Economia, naqueles casos em que a apuração está nos estágios iniciais e/ou não se vislumbra imbricação entre as condutas dos peritos e servidores do INSS; ou

b) a provocação da autoridade competente do Ministério da Economia para edição de portaria conjunta para designar a mesma Comissão ou Comissão mista para condução dos trabalhos, quando a instrução do processo estiver em fase avançada e/ou a concatenação das condutas dos agentes tornar impossível a separação da apuração sem prejuízo para o deslinde do feito.

3.20. Portanto, verifica-se que a consulta formulada pela Corregedoria-Geral do INSS exige a distinção entre as variadas situações fáticas para poder adotar a solução mais adequada para garantir a apuração disciplinar de irregularidades envolvendo Peritos Médicos federais a partir da vigência da Medida Provisória nº.871/2019, a qual poderá variar do simples envio da notícia de irregularidade para juízo e eventual instauração pela autoridade do Ministério da Economia até a edição de portaria conjunta pelas autoridades correcionais das duas entidades, naqueles casos em que os contornos do caso concreto exigirem tal providência para garantia da eficiente apuração correcional. Para tanto, sugere-se a aproximação entre as instâncias correcionais competentes para adoção de estratégia conjunta de apuração das irregularidades, nos moldes delineados pelo legislador no artigo 11 do Decreto nº.9.745/2019.

4. CONCLUSÃO

4.1. Diante de todo o exposto, em resposta à consulta formulada pela Corregedoria-Geral do INSS, conclui-se que:

a) a partir da vigência da Medida Provisória nº.871, de 18 de janeiro de 2019, os servidores ocupantes do cargo de Perito Médico federal se submetem ao poder hierárquico e disciplinar da autoridade competente do Ministério da Economia, não competindo à Corregedoria-Geral do INSS de forma isolada a deflagração da apuração disciplinar nesses casos;

b) a adoção da providência correcional adequada exige a distinção entre situações fáticas envolvendo irregularidades eventualmente praticadas por Peritos Médicos federais e aquelas que revelem conluio ou imbricação de condutas com servidores do INSS, bem como os diferentes estágios de apuração disciplinar, nos termos dos itens 3.14 a 3.19 da Nota;

c) na hipótese de irregularidades cometidas por servidores de ambas as entidades (Ministério da Economia e INSS), recomenda-se que a apuração disciplinar ocorra preferencialmente no local de ocorrência dos fatos, para conveniência da instrução probatória, nos termos de

lição do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Corregedoria-Geral da União e da NotaDecor/CGU/AGU nº 16/2008-NMS;

d) e, por fim, sugere-se a aproximação entre as instâncias correccionais competentes para adoção de estratégia conjunta de apuração das irregularidades, nos moldes delineados pelo legislador no artigo 11 do Decreto nº.9.745/2019 citado no item 3.9 da Nota.

4.2. Por fim, submete-se a presente Nota à consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos da Corregedoria-Geral da União (CGUNE/CRG), com sugestão de encaminhamento, em caso de aprovação, à Coordenação-Geral de Promoção de Integridade do SISCOR (COPIS/CRG) para ciência e envio ao consulente.



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 30/04/2019, às 18:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1090075 e o código CRC 5E67C483



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica n.º 767/2019/CGUNE/CRG, que analisou a competência para apuração de irregularidades imputadas a Peritos Médicos Federais, carreira que, nos termos do Decreto n.º 9.745, de 08 de abril de 2019, passou a integrar a estrutura do Ministério da Economia.
2. Assim, submeto a referida Nota à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 03/05/2019, às 10:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1095412 e o código CRC 23FE2D4C



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

De acordo com a Nota Técnica 767 (1090075) e com o Despacho CGUNE 1095412. Restituam-se os autos à COPIS para resposta ao consulente.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 15/05/2019, às 17:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1096035 e o código CRC D692193D