

A Defesa da Previdência Social como Direito Social e Cláusula Pétrea: A Importância das Atribuições Privativas da Carreira do Seguro Social serem consideradas Exclusivas.

1. Da evolução histórica das atribuições desenvolvidas pelos Servidores Federais da Carreira Previdenciária no INSS, atualmente denominada de Carreira do Seguro Social.

Para que a atividade primordial¹ do INSS² seja adequadamente cumprida, é necessário entender o processo de evolução histórica das atribuições dos Servidores do INSS. Torna-se vital que os atos normativos no decorrer do tempo explicitem a evolução das atribuições dos Servidores Federais da Carreira Previdenciária no INSS, atualmente denominada de Carreira do Seguro Social.

Passa-se, assim, aos atos normativos e devidas explicações conforme histórico da evolução das atribuições.

I. Ordem de Serviço OS 135 IAPAS-SAD-1986. Refere-se ao antigo Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS. Dos cargos de nível intermediário, é encontrada descrição de atividades administrativas. Sob uma ótica legislativa, trata-se apenas de atividades operacionais, de apoio ou suporte administrativo.

II. Decreto 99.350/1990. Criado o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a partir da fusão do IAPAS com INPS, como autarquia vinculada ao MPAS.

III. Lei 10.355/2001. Estruturada a Carreira Previdenciária no âmbito do INSS.

IV. Lei 10.667/2003, artigo 6º. Criação de dois cargos: a) Técnico Previdenciário, de nível intermediário, com atribuições de suporte e apoio **técnico especializado** às atividades de competência do INSS (II, Art. 6º da Lei 10.667/2003); b) Analista previdenciário, de nível superior, com atribuições de instrução e **análise de processos e cálculos previdenciários**, de **manutenção** e de **revisão** de direitos ao recebimento de **benefícios previdenciários** (I, “a”, Art. 6º Lei 10.667/2003). **Para ambos os cargos, o Poder Executivo poderá dispor de forma complementar sobre as atribuições** decorrentes das atividades (parágrafo único, Art. 6º Lei 10.667/2003).

Nota-se que a partir da Lei 10.667/2003 o legislador indicou o primeiro conjunto de atribuições de alta complexidade na carreira, que seria a função de analisar processos e cálculos

¹ Conforme artigo 2º do anexo I do Decreto 10.995/2022, o INSS possui como atividade finalística:

I - o reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios e os serviços previdenciários do Regime Geral de Previdência Social - RGPS;

II - o reconhecimento do direito, a manutenção e o pagamento de benefícios assistenciais previstos na legislação; e

III - o reconhecimento do direito e a manutenção das aposentadorias e das pensões do regime próprio de previdência social da União, no âmbito das autarquias e das fundações públicas

Conforme caput e §1º do artigo 3º, poderá o INSS firmar parcerias com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, exceto as atividades de competência privativa da Carreira do Seguro Social, de que trata o inciso I do caput do art. 5º-B da Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004.

² O INSS caracteriza-se como uma organização pública prestadora de serviços e de reconhecimento de direitos previdenciários, além de acumular as funções de controle e fiscalização dos benefícios e serviços mantidos e implantados.

previdenciários, de manutenção e revisão de direitos de benefícios previdenciários. Todavia não descrevia de forma pormenorizada quais seriam de fato as atribuições de suporte e apoio técnico especializado, competência que poderia, como informado, ser complementada e mais bem detalhada por ato do Poder Executivo.

V. Lei 10.855/2004. Reestrutura a Carreira Previdenciária em Carreira do Seguro Social.

VI. Lei 11.501/2007. Altera a denominação dos cargos antigos, basicamente o Técnico Previdenciário é denominado como Técnico do Seguro Social e o Analista Previdenciário como Analista do Seguro Social. No seu art. 3º é indicada alteração do art. 5º-B na Lei 10.855/2004, ou seja, que eventuais atribuições específicas serão estabelecidas em regulamento.

VII. Edital 01 concurso INSS/2007, pg 06. Por força do art. 5º-B na Lei 10.855/2004 foram especificadas ao Técnico do Seguro Social o conjunto de atribuições complexas relacionadas a **análise de reconhecimento inicial, manutenção, recurso e revisão de direitos aos benefícios** administrados pelo INSS.

VIII. Nota Técnica 288/2009 PFE-INSS/CGMADM/DPES³. Consta parecer jurídico positivo emitido em Nota Técnica - da Procuradoria Federal Especializada - de que **a atividade de concessão de benefícios pode ser realizada tanto por Analistas como por Técnicos**, “respeitada a correlação entre o grau de complexidade das atribuições e o nível de formação exigido para ingresso no cargo”. Isto é, por já estar englobada no conjunto de atribuições do Técnico, a atividade de análise e concessão de benefícios era sim juridicamente passível de ser realizada, como sempre fora realizada desde o início da criação da carreira de Técnico Previdenciário, atual Técnico do Seguro Social.

IX. Relatório da Auditoria Operacional do TCU no INSS (TC 016.601/2013-0). De vital importância mencionar um dos maiores pontos chaves sobre as atribuições (vide fl. 30): “172. Segundo entrevistas (peça 17), **a concessão de benefícios é uma atividade que exige mais conhecimento e responsabilidade do servidor [...]. Além disso, o nível de conhecimento exigido dos servidores implica alto grau de capacitação e treinamento [...]**” (nosso grifo).

X. Decreto 8.653/2016. Em atendimento ao art. 5º-B da Lei 10.855/2004, vem a trazer mais detalhamento sobre as atribuições dos Analistas e Técnicos do Seguro Social. Entre vários pontos, destaca-se:

- a) quanto aos Analistas, a *realização* e exercício de atribuições relacionadas às finalidades institucionais *que demandam formação profissional específica*⁴ (I a XII⁵ do art. 2º do Decreto 8.653/2016);
- b) quanto aos Técnicos, a *realização* e exercício de atribuições relacionadas às finalidades institucionais *que não demandam formação profissional específica* (I e II do art. 3º do Decreto 8.653/2016);

³ NT citada no Parecer 317/2010/DPES/CGMADM/PFE-INSS.

⁴ Como exemplo, e conforme página 46 da Nota Técnica 5 (7083386) do processo SEI 35014.473729/2021-60, são áreas específicas a formação em: Ciências Contábeis, Estatística, Direito, Administração, Engenharia Civil, Engenharia Mecânica, Engenharia Elétrica, Engenharia de Telecomunicações, Engenharia de Segurança do Trabalho, Arquitetura, Tecnologia da Informação, Terapia Ocupacional, Pedagogia, Psicologia, Jornalismo, Publicidade e Propaganda, Fisioterapia, Letras e Serviço Social.

⁵ Importante esclarecer que cada inciso é relacionado a cada formação específica, não havendo exercício concomitante de cada um dos incisos de forma cumulada, em respeito a cada área de formação.

- c) quanto aos Analistas e Técnicos, a **execução, análise e decisão quanto ao reconhecimento de direitos previdenciários e outros direitos sob a responsabilidade do INSS**, atribuições estas comuns⁶ a ambos os cargos, respeitada a formação profissional (caput e IV do art. 4º do Decreto 8.653/2016).

XI. Decreto 9.739/2019. Permitiu uma ampla remodelagem dos processos de recepção e análise de benefícios, como:

- a) INSS Digital (I, § 1º, Art. 2º do Decreto 9.739/2019): consiste na transformação dos processos em papel para o modo digital, tornando mais ágil a análise dos requerimentos com a distribuição dos processos de forma eletrônica;
- b) Automatização de processos de baixa e média complexidade (III, § 1º, Art. 2º do Decreto 9.739/2019): visa o reconhecimento (concessão/indeferimento e análise) de direitos de forma automatizada, sem necessidade de atuação de servidor, caso os requisitos de elegibilidade estejam preenchidos nos sistemas;
- c) Canais alternativos de atendimento (IV, § 1º, Art. 2º do Decreto 9.739/2019): Aperfeiçoamento das Centrais 135 de teleatendimento, implantação da assistente virtual do Meu INSS, acordos de cooperação técnica com municípios e entidades civis;
- d) Contratação de Temporários (VI, § 2º, Art. 2º do Decreto 9.739/2019), para atendimento de necessidades temporárias de excepcional interesse público, como as de apoio administrativo⁷ (execução de serviços auxiliares, atividades não privativas da Carreira do Seguro Social), a seguir: a) Protocolo de serviços: pendências relativas aos benefícios por incapacidade, demandas de acordos internacionais de previdência social, benefícios previdenciários, assistenciais, recursos, revisão, decisões judiciais e protocolos gerais, digitalização de documentos, cumprimento de exigência e cópia de processos. b) Orientação, informação e atendimento simples: consulta sobre o andamento de solicitações, cálculo de contribuição em atraso, emissão de guias da previdência social, inscrição na previdência social, emissão de senha do Meu INSS, simulação de tempo de contribuição, marcação, remarcação, cancelamento, consulta de agendamentos diversos, orientação e informação a respeito da legislação e serviços ofertados pelo INSS. c) Entrega de extratos e documentos: emissão de extratos diversos (empréstimo consignado, pagamento de benefício, imposto de renda, extrato previdenciário do CNIS), resultado de perícia médica, declaração de regularidade da situação do contribuinte individual, declaração de benefício (consta/nada consta, carta de concessão do benefício), devolução de documentos ou processo. d) Realização de serviços de apoio administrativo nas agências da previdência social, gerências executivas e superintendências regionais do INSS. e) Execução de outras atividades de apoio administrativo, conforme diretrizes estabelecidas nos atos específicos e outras relacionadas aos fins institucionais do INSS;
- e) Com a implementação dos processos de benefícios no formato digital a partir de 07/2017, tornou-se possível a criação das Centrais de Análise de Benefício (IV, § 2º, Art. 2º do Decreto 9.739/2019), sendo que desde 08/2019 foi estabelecido pelo INSS a meta de alocação de pelo menos 30% dos servidores da Carreira do Seguro Social em dedicação exclusiva ao trabalho de análise dos requerimentos, sendo que atualmente o percentual está em torno de 40% e em processo de aumento. A implementação das referidas Centrais de Análise

⁶ Em caso de eventual impossibilidade de aproveitamento – quanto aos Analistas – das atribuições que demandam formação acadêmica específica, existe a possibilidade - não menos importante - de exercício das atribuições do art. 4º, conforme leitura combinada do art. 2º e 4º do Decreto 8.653/2016.

⁷ São atividades operacionais, de apoio ou suporte administrativo, conforme indicado pelo INSS na Cláusula Terceira da página 09 do Anexo VI do Edital Conjunto de Chamamento Público e Processo Seletivo 01/2020/SEPRT/SEDGG/INSS.

trouxe como melhorias a organização e especialização de servidores responsáveis exclusivamente pela análise de requerimentos de benefícios.

XII. Lei 13.846/2019. No seu art. 33 é realizada alteração do art. 5º-B na Lei 10.855/2004, isto é, de que **são atribuições privativas dos servidores da Carreira do Seguro Social, portanto, dos Analistas e Técnicos:**

- a) a elaboração e **proferimento de decisões** ou delas participar em processo administrativo-previdenciário relativas ao RGPS de que trata o art. 201 da Constituição Federal, bem como em processos de consulta, de **restituição** ou de **apuração de irregularidade** em processos administrados pelo INSS; (I, “a”, Art. 5º-B da Lei 10.855/2004);
- b) a realização de alterações cadastrais que impactam em alteração de direitos a benefícios sociais no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). (I, “c”, Art. 5º-B da Lei 10.855/2004).

É especialmente importante pontuar acerca das atribuições privativas conferidas aos Analistas e Técnicos do Seguro Social quanto a elaboração e proferimento de decisões na restituição ou apuração de irregularidade em processos administrados pelo INSS (I, “a”, Art. 5º-B do Lei 10.855/2004). É de extrema importância ressaltar que referido grupo de atribuições de caráter fiscalizatório e de controle possui elevadíssimo potencial de economia aos cofres públicos, conforme estudo complementar ainda a ser desenvolvido.

XIII. Decreto 10.620/2021. É acrescentado – conforme art. 3º, II - nas atribuições dos Analistas e Técnicos do Seguro Social o reconhecimento e manutenção dos direitos (aposentadorias e pensões) do segurado do RPPS quanto às autarquias e fundações públicas.

XIV. Instrução Normativa PRES/INSS 128, de 28/03/2022. Publicada norma com atualizações quanto aos critérios para administrar, reconhecer, manter e revisar os direitos dos beneficiários do INSS. É importante esclarecer um ponto de elevada importância quanto ao lançamento desta norma: conforme dados divulgados e reconhecidos pelo próprio Estado, foi ressaltado que a referida IN é “**o ato mais complexo infralegal do governo federal**”⁸. Junto com a nova IN, também foram assinadas diversas portarias procedimentais organizadas por assuntos específicos, reforçando a alta complexidade da matéria previdenciária a ser utilizada pelos Analistas e Técnicos do Seguro Social na **análise e tomada de decisão** quanto ao **reconhecimento inicial, manutenção, recurso, revisão, restituição e apuração de irregularidade de benefícios/processos** administrados pelo INSS.

XV. Portaria PRES/INSS 1.630, de 17/11/2023. Por força do processo SEI 35014.423264/2023-68 c/c artigos 12 e 13 da Lei 9.784/1999, **foram delegadas aos Analistas e Técnicos do Seguro Social as atribuições antes realizadas apenas pelos Peritos Médicos Federais** da Carreira da Perícia Médica Federal, **atribuições estas que permitem a análise de mérito referente a caracterização de atividade exercida em condições especiais prejudiciais à saúde** nos requerimentos de benefício, certidão de tempo de contribuição, recurso e revisão.

É relevante destacar que uma significativa parte do processo de evolução das atribuições foi viabilizada por meio de quatro importantes **ciclos evolutivos de transformação digital** no INSS:

⁸ “Em seu discurso, o secretário de Previdência, Leonardo Rolim, ressaltou que **o INSS assinou o ato mais complexo infralegal do governo federal**. “A equipe técnica da Secretaria de Previdência analisou com muito cuidado e tenho certeza de que ficou um trabalho excelente”, disse.” (nosso grifo)
Consulta realizada em 22/12/2023 e disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/assinada-nova-instrucao-normativa-do-inss-para-tornar-analises-mais-celeres-e-efetivas>

- a) **Primeiro (1991-2006):** Destaque para a implementação do Sistema Único de Benefícios (SUB)⁹ e do Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas (Prisma)¹⁰.
- b) **Segundo (2007-2016):** Durante este período, observou-se um aprimoramento visível na gestão de filas com a criação da Central Telefônica 135 e uma maior integração entre os sistemas, notadamente o Sistema de Agendamento Eletrônico (SAE) e o Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA). O Decreto 8.653/2016 desempenhou um papel regulamentar fundamental que serviu de base para o próximo ciclo.
- c) **Terceiro (2017-2020):** Marcado por uma evolução substancial com a implementação do projeto INSS Digital, Centrais de Análise e programas de gestão. Neste período, houve um aumento expressivo da produtividade da instituição devido à especialização e organização da demanda em formato digital e em nível nacional, reduzindo a necessidade predominante de comparecimento presencial do(a) segurado(a) a uma Agência da Previdência Social (APS).
- d) **Quarto (2021 em diante):** Em continuidade aos avanços anteriores e iniciativas também originadas pelo Decreto 9.739/2019, o INSS, em colaboração com a Dataprev, está progredindo na "aplicação de diversas tecnologias para apoiar a automação da análise de benefícios e serviços, assim como o monitoramento antifraude"¹¹.

Todas essas mudanças permitiram a remodelagem dos processos de recepção e análise das demandas da sociedade para com o INSS, não mais havendo a necessidade da utilização de Servidor da Carreira do Seguro Social para a execução de atribuições de baixa e média complexidade, que foram repassadas para a terceirização ou drasticamente reduzidas com a automatização. Resta, portanto, evidente predomínio de atribuições de alta complexidade realizadas pelos Analistas e Técnicos do Seguro Social.

2. Da necessidade de atualização do requisito de ingresso para nível superior para o cargo de Técnico do Seguro Social

Diante do histórico apontado no item 1, torna-se plenamente justificável a atualização do requisito de entrada – de nível intermediário para superior - para o cargo de Técnico do Seguro Social, também em conformidade aos elementos adicionais a seguir:

I. Garantia da transparência quanto ao real grau de dificuldade do concurso público.

Ao longo do processo seletivo, os candidatos enfrentam provas que demandam conhecimentos em diversas áreas do Direito, disciplinas oferecidas exclusivamente em cursos de nível superior. Um exemplo claro ocorre nos concursos do INSS, onde a seleção para o cargo de Técnico inclui a avaliação de competências específicas em Direito Constitucional, Direito Administrativo, legislações especiais como a IN 128/2022, Direito Previdenciário, entre outras. Além disso, um

⁹ Escola Nacional de Administração Pública – Enap (1991). Desenvolvimento e Implantação do Sistema Único de Benefícios (SUB). Rio de Janeiro. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/843/1/Sistema%20%C3%9Anico%20de%20Benef%C3%ADcios.pdf>

¹⁰ Ministério do Trabalho e Previdência – MTP, 2022, p. 57. Os 100 anos da Previdência Social. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/ptbr/assuntos/livro-os-100-anos-da-previdencia-social>

¹¹ Dataprev, 2022, p. 22. Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social. (2022). Relatório de Gestão Integrado – Exercício 2021. Brasília. Disponível em: https://portal3.dataprev.gov.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_integrado_de_gestao_2021_com_pleto_v1.45_1.pdf

curso de formação, composto por provas objetivas e discursivas de caráter eliminatório e classificatório, é parte integrante desse processo.

É importante ressaltar que não existe no país uma escola de nível intermediário que ofereça em sua grade curricular os conhecimentos mencionados, especialmente no que se refere ao curso de formação de 180 horas. Essa medida adicional, adotada pela administração, visa proporcionar aos candidatos um conhecimento mais avançado, tanto prático quanto teórico, sobre a Instrução Normativa 128/2022 e as Portarias Procedimentais. Isso se faz necessário devido à vasta extensão e complexidade normativa envolvidas, buscando garantir um desempenho profissional mais eficiente na análise das atividades privativas da Carreira do Seguro Social.

Portanto, embora os certames exijam efetivamente um nível superior, o INSS conduz concursos para o cargo de Técnico do Seguro Social com a exigência formal de nível médio, o que se torna uma contradição evidente.

II. Garantia do grau de complexidade correto dos serviços a serem realizados.

Atualmente, no INSS, diante da automação, informatização, terceirização e virtualização dos processos, restam poucas atividades, mesmo as de média complexidade, que eram típicas de um servidor de nível intermediário. Predominam, diante desse contexto evolutivo, atribuições de alta complexidade já integradas à estrutura do cargo de Técnico.

A implementação de diversos decretos, leis e normativas, como o Decreto 8.539/2015 (sobre processo administrativo eletrônico), Decreto 8.653/2016, Decreto 9.739/2019, Lei 13.846/2019, Decreto 10.620/2021, Instrução Normativa PRES/INSS 128/2022 e Portaria PRES/INSS 1.630/2023, já anteriormente explicados, promoveu um amplo remodelamento dos processos de trabalho, com claro aperfeiçoamento e concentração das atribuições dos Técnicos nas funções privativas e finalísticas de elevada complexidade. Atualmente, *a ampla maioria dos Técnicos do Seguro Social* está envolvida no manuseio do Processo Eletrônico desde a etapa de **Reconhecimento Inicial de Direitos**, onde possuem a capacidade de **análise e tomada de decisão**. Além disso, desempenham outras atividades técnicas de elevada complexidade, incluindo a **análise e decisão em processos de Revisão, Recursos, análise e execução de Demandas Judiciais, Apuração e Fiscalização de Irregularidades, bem como na Recuperação de Créditos Indevidos**. Essas responsabilidades exigem conhecimentos específicos e uma qualificação sólida por parte dos profissionais.

É relevante destacar que o notável desempenho desses servidores é evidenciado numericamente. Em 2022, foram analisados e concluídos quase 15 milhões de processos de benefícios de reconhecimento inicial e manutenção de direitos, além de quase 3 milhões de análises e conclusões de benefícios por incapacidade (auxílio-doença previdenciário)¹².

Dessa forma tornou-se regra os Técnicos do Seguro Social atuarem como mão de obra qualificada em questões que envolvem elevado padrão de conhecimento mediante análise relativa às atribuições supraindicadas, além de análise de procedimentos e métodos de trabalho relativos à gestão de pessoas, segurança institucional, tecnologia da informação, entre outros.

Portanto, a revisão do requisito de escolaridade para ingresso no cargo de Técnico do Seguro Social é uma medida que busca corrigir uma distorção, alinhando-se ao princípio da Primazia da Realidade sobre a Forma no Direito do Trabalho. Essa mudança visa cumprir efetivamente as

¹² Conforme anexo SEI 11378875 (Fonte: BG-INSS e SUIBE) do processo SEI nº 35014.151828/2022-74.

disposições do art. 37, inciso II da Constituição da República e princípios fundamentais do Direito, como legalidade, moralidade e razoabilidade. Além disso, contribuirá para a construção de uma categoria mais coesa, visando à formação de um corpo funcional altamente capacitado dentro da Previdência Social. Isso promoverá um serviço público moderno, profissional, responsável, eficiente e democrático, proporcionando excelência na prestação de serviços à sociedade.

III. Continuidade da política de modernização da Carreira dos servidores da Carreira do Seguro Social no âmbito do INSS.

A valorização dos servidores não deve limitar-se apenas ao aspecto financeiro. É imperativo expandir as demandas de preparo para o ingresso no cargo de Técnico do Seguro Social, refletindo a realidade atual enfrentada pelos servidores e pelo país. Isso inclui revisar as exigências na seleção dos candidatos, levando em consideração a responsabilidade e complexidade das atribuições a serem desempenhadas.

IV. Ajuda a resolver problemas relativos à gestão de pessoas, bem como possibilita o correto e digno exercício das atividades pelos servidores envolvidos, mantendo o INSS profissionalizado, seguro, responsável, eficiente e democrático.

Atualmente, a maioria expressiva dos servidores que compõem a Carreira do Seguro Social são Técnicos. A ausência de reconhecimento para aqueles envolvidos em atividades de alta complexidade tem gerado frustração e descontentamento. A regularização do requisito de nível de escolaridade não apenas representa uma forma de valorização, mas também contribuirá para a resolução de questões relacionadas à gestão de pessoas, aliviando a insatisfação interna nos órgãos.

Para os Técnicos, que desempenham um papel crucial na Carreira do Seguro Social, a falta de atualização do requisito de ingresso para nível superior equivale a não reconhecer o valor intrínseco da própria Instituição. Isso, acima de tudo, alimenta o sentimento de falta de justiça dentro de sua própria casa.

V. Algumas carreiras públicas já se modernizaram e exigem nível superior para aqueles cargos que antes exigiam nível médio.

Tomam-se como referência as carreiras organizadas em nível superior dos Poderes Executivo e Legislativo, que anteriormente exigiam nível intermediário. Exemplos notáveis incluem a Receita Federal do Brasil (Técnico da Receita Federal do Brasil), Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal (Agente, Escrivão e Papiloscopista), Polícia Militar do Distrito Federal (Soldado), Tesouro Nacional, Corpo de Bombeiros Militar do DF, Polícia Militar de Santa Catarina (Soldado), Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (Investigador e Escrivão), Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Ibama (Técnico do Ibama), Técnico Judiciário da União (Lei 14.456/2022) e vários outros órgãos estaduais e municipais.

É crucial adotar essas categorias como exemplos que reconheceram a evolução da sociedade, atualizando e ajustando as exigências em seus concursos públicos. Essas ações promoveram a valorização não apenas de seus servidores, mas também das instituições respectivas.

VI. Evita o acúmulo de ações judiciais pleiteando indenização por desvio de função.

Corrigindo o nível de escolaridade do ingresso no cargo de Técnico do Seguro Social, afastam-se futuras ações judiciais decorrentes da constatação do exercício de atividades de alta

complexidade, relativas a nível superior, por aqueles Técnicos que ingressam no serviço público através de concurso de nível médio.

VII. Valoriza a mão de obra treinada e qualificada existente.

Atualmente, a grande maioria dos Técnicos do Seguro Social ativos possui nível de escolaridade superior ou graduação mais elevada¹³, necessárias ao bom desempenho de suas funções. Nesse contexto, torna-se uma postura ilógica da Administração Pública não valorizar esses servidores, desperdiçando uma mão de obra extremamente qualificada e já treinada para as responsabilidades inerentes ao cargo.

Vale ressaltar que muitos profissionais em cargos de destaque no INSS, como diretores, superintendentes, diversos gerentes executivos e de Agências da Previdência Social, chefes de seções, entre outros, têm origem no cargo de Técnico do Seguro Social. Isso evidencia a competência e a capacidade desses profissionais, reforçando a necessidade de reconhecimento e valorização adequados dentro da instituição.

VIII. Evita o crescimento da enorme taxa de evasão e aposentadoria de servidores do INSS.

A necessidade de adequação da escolaridade para o ingresso no cargo de Técnico do Seguro Social reflete diretamente na defasagem existente, resultando em uma elevada rotatividade de servidores no INSS. Essa situação¹⁴ continua a crescer rapidamente, impactando negativamente a celeridade e a qualidade na prestação de serviços relacionados ao reconhecimento de direitos previdenciários.

De fato, a Administração Pública reconhece explicitamente que essa situação é sistemática e demanda medidas corretivas. Esse reconhecimento reforça ainda mais a necessidade urgente de alteração da escolaridade para ingresso no cargo de Técnico do Seguro Social.

IX. Aplica o que já foi decidido pelo STF.

O Supremo Tribunal Federal - STF já estabeleceu uma jurisprudência consolidada, reconhecendo a validade constitucional da norma que passou a exigir nível superior nos próximos concursos para o cargo de Técnico Judiciário, uma situação análoga à dos Técnicos do Seguro Social. O entendimento firmado é que a mudança do requisito de nível médio para superior é constitucional, não violando o disposto no art. 37, inciso II e parágrafo 2º da Constituição Federal, além de ser considerada justa. Portanto, tal alteração não configura burla ao sistema constitucional de acesso meritório a cargos públicos, conforme decidido pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4303 em 05/02/2014.

Essa posição foi reafirmada de forma unânime (9x0) pelo STF na ADI 4616 em 24/11/2023. Neste caso, considerou-se constitucional o processo evolutivo do cargo de Técnico do Tesouro Nacional, inicialmente de nível intermediário, para Técnico da Receita Federal e, posteriormente, para Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, com requisito de nível superior. Esses precedentes fortalecem a argumentação em prol da atualização do requisito de escolaridade para os Técnicos do Seguro Social.

¹³ Aproximadamente 86% dos Técnicos já possuem nível superior, conforme pesquisa mencionada na Nota Técnica nº 6/2023/CGEDUC/DGP-INSS (processo SEI nº 35014.030830/2023-91).

¹⁴ Até 12/2027, estima-se a aposentadoria de mais 5.180 Técnicos, fazendo a quantia de servidores ativos cair de 15.244 (12/2022) para menos de 10.064 Técnicos ativos, conforme estimativa indicada no quadro 5 da pg 50 do processo SEI nº 35014.473729/2021-60.

X. A exigência de nível superior não causa provimento de cargo público ou ascensão funcional.

As atividades de alta complexidade realizadas pelos Técnicos do Seguro Social resultam da evolução e modernização do INSS, especialmente no que diz respeito às tarefas menos complexas, as quais foram substituídas pela tecnologia e padronização de processos. Estas atividades não são as mesmas já previstas para o Analista do Seguro Social, que possui uma formação específica.

A exigência de nível superior para o ingresso no cargo de Técnico não implica em mudança no conteúdo geral de suas atribuições, e tampouco está relacionada às tarefas inerentes aos demais cargos previstos na Lei 10.855/2004 e no Decreto 8.653/2016. Cada cargo permanece legalmente diferenciado, sem haver usurpação de funções.

Portanto, não há impedimento em exigir nível superior, em vez de nível médio, para os futuros candidatos ao cargo de Técnico do Seguro Social, sendo igualmente legítimo resguardar a situação daqueles que já exerceram ou estão exercendo as funções do cargo, a despeito de não possuírem nova titulação¹⁵.

Nesse contexto, não há ocorrência de provimento derivado de cargos públicos, uma vez que cada cargo permanece distinto legalmente, não ocorrendo usurpação de funções. A mudança de requisitos de escolaridade é uma opção legislativa regular e legítima, conforme manifestações da Procuradoria-Geral da República na ADI nº 4303¹⁶ e do STF (através do Ministro Dias Toffoli) na ADI nº 4616¹⁷.

Ao manter e reestruturar o mesmo cargo e suas atribuições preexistentes, alterando apenas o nível exigido para o ingresso via concurso público, considerando a notória complexidade de atribuições e funções atuais, a remuneração de forma equânime é uma medida justificada por critérios de justiça e isonomia.

Em resumo, a justificativa baseia-se na especificidade e complexidade das atribuições exercidas atualmente, as quais demandam conhecimento específico e, notadamente, de nível superior.

XI. O cargo de Técnico do Seguro Social, inicialmente classificado como de nível intermediário, não está em processo de extinção, mas sim de evolução via concentração das funções em atribuições de alta complexidade já existentes na estrutura do cargo, o que demanda a atualização do requisito de ingresso para nível superior.

¹⁵ Dessa forma a alteração do requisito para ingresso no cargo de Técnico do Seguro Social, passando de nível intermediário para superior, não faz criar cargo novo, o cargo permanecerá o mesmo. Isso posto, absolutamente incabível eventual tese de ascensão a novo cargo, com os atuais em quadro de extinção. Ou seja, tanto os ativos, quanto os inativos (aposentados e pensionistas com direito a paridade) estão protegidos, pois o cargo é o mesmo, visto estarem mantidas as atribuições originais.

¹⁶ In verbis: o que se tem, portanto, é uma regular e legítima mudança de opção legislativa, da qual não decorreu usurpação de funções ou provimento derivado de cargos públicos.

¹⁷ In verbis:

Nesses termos, divirjo parcialmente do Relator para concluir pela constitucionalidade das transformações do cargo de Técnico do Tesouro Nacional para o de Técnico da Receita Federal, bem como do cargo de Técnico da Receita Federal para o cargo de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil...

Houve um processo de reestruturação administrativa, contexto no qual um cargo originariamente de nível médio recebeu novo requisito de escolaridade, com mudança de denominação, mas manutenção de atribuições e padrão remuneratório.

Tampouco vislumbro inconstitucionalidade na transformação do cargo de Técnico da Receita Federal no cargo de Analista Tributário da Receita Federal do Brasil.

Em 1996, foi implementado na Administração Pública Federal o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), com o objetivo de promover inovações na gestão pública, incluindo práticas como a terceirização e/ou extinção de atribuições de menor complexidade.

No INSS, esse processo tem sido implementado em larga escala. A extinção do cargo de Auxiliar de Serviços Diversos resultou na terceirização de todas as atividades anteriormente atribuídas a esse setor da categoria. Setores como segurança, logística e informática têm testemunhado a substituição de servidores por trabalhadores terceirizados. Antigas atribuições de baixa e média complexidade, originalmente desempenhadas por Técnicos do Seguro Social, estão sendo terceirizadas e/ou automatizadas. Como resultado, predominam as atribuições finalísticas de elevada complexidade já integrantes do cargo de Técnico. Esse redirecionamento reflete uma reconfiguração das demandas e necessidades, justificando a adaptação do requisito de ingresso para nível superior, alinhando-se às funções de maior complexidade presentes no atual cenário do cargo.

XII. Da posição da gestão do INSS acerca do nível superior para ingresso no cargo de Técnico e do pedido.

A gestão da Autarquia Previdenciária já realizou estudos, com parecer jurídico positivo¹⁸ para proposta atualizada de exigência do nível superior para ingresso no cargo de Técnico do Seguro Social, mediante aprovação em concurso público.

É extremamente relevante esclarecer que o cargo de Técnico Previdenciário - criado com atribuições de suporte e apoio técnico especializado às atividades de competência do INSS (II, Art. 6º da Lei 10.667/2003) - poderia sofrer especificação/detalhamento de atribuições, desde que tal esclarecimento fosse realizado de forma complementar pelo Poder Executivo (parágrafo único do art. 6º da Lei 10.667/2003).

Quando da reestruturação da Carreira Previdenciária em Carreira do Seguro Social, em que o Técnico Previdenciário passou a ser denominado como Técnico do Seguro Social, foi indicado no art. 5º-B na Lei 10.855/2004 que as atribuições específicas deveriam se dar via regulamento.

Dessa forma, em que pese a existência de atos complementares já explicitados como o **Edital 01 do concurso INSS/2007 e Nota Técnica 288/2009 PFE-INSS/CGMADM/DPES, o novo ato normativo regulamentar que sacramentou as atribuições foi o Decreto 8.653/2016. No referido regulamento, como já anteriormente mencionado, foi melhor explicitado/detalhado/especificado aos Técnicos o poder de análise e tomada de decisão quanto ao reconhecimento inicial, manutenção, recurso, revisão, restituição e apuração de irregularidade de benefícios/processos administrados pelo INSS, atribuições privativas e de alta complexidade sem correspondência no setor privado.**

Isso posto, as antigas atribuições de baixa e média complexidade de suporte e apoio técnico foram progressivamente diminuindo e sendo em grande parte extintas com a automatização e remodelagem dos processos de recepção e análise de benefícios conforme já explanado na evolução histórica, em especial quanto aos elementos inovadores inseridos pelo **Decreto 9.739/2019.**

Pelas razões explicitadas, devido a evolução legal das atribuições, nota-se que a Administração necessita completar o ciclo legislativo na equalização da relação “atribuições-escolaridade”,

¹⁸ Conforme Nota Técnica 4/2023/DACC/CODEC/CGEDUC/DGP/INSS no processo SEI nº 35014.151828/2022-74, que gerou o processo SEI MPS nº 10128.104747/2023-58.

reconhecendo legalmente o atual cargo de Técnico do Seguro Social, de nível intermediário, como Técnico do Seguro Social, de nível superior.

Por todo exposto, torna-se imperiosa a alteração do art. 4º da Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, passando a ter a seguinte redação:

"Art. 4º O ingresso nos cargos da Carreira do Seguro Social far-se-á no padrão inicial da classe inicial do respectivo cargo, mediante habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, exigindo-se curso superior completo, em nível de graduação, para qualquer dos cargos, observados os requisitos fixados na legislação pertinente"

3. Da necessidade de garantia de exclusividade das atribuições privativas para a Carreira do Seguro Social

Conforme art. 6º c/c 60, § 4º, IV da CF, a Previdência Social é um Direito Social inserido na categoria “dos direitos e garantias fundamentais”, portanto é considerado como cláusula pétrea^{19 20 21}, que somente poderia ser abolida através de um novo poder constituinte originário (nova Constituição), sendo vedada a supressão do seu núcleo essencial por emenda constitucional. Eventual objeção de que os direitos sociais estariam submetidos a contingências financeiras não impede que seja considerado que a cláusula pétrea alcance a eficácia mínima desses direitos. Dessa forma, restrições não invasivas nos direitos fundamentais poderiam ser toleradas, desde que compreendidas naquelas incidentes sobre aspectos marginais da norma, mas que não se confundem com os seus elementos essenciais²².

Para a proteção do núcleo essencial dos direitos consubstanciados nas cláusulas pétreas é que foram balizadas as Carreiras Típicas de Estado, que são aquelas que exercem atribuições relacionadas à expressão do Poder Estatal, não possuindo, portanto, correspondência no setor

¹⁹ A doutrina majoritária indica que o constituinte de 1988 conferiu o status de cláusulas pétreas aos direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira “dimensão”, sejam eles direitos de defesa ou prestacionais.

²⁰ Na ADI 939-DF o STF declarou a inconstitucionalidade da EC n.º 03/93 com base em direito previsto fora do catálogo constitucional de direitos fundamentais (anterioridade tributária: art. 150, III, b, CF/88), evidenciando não adotar a tese que restringe o rol de cláusulas pétreas aos incisos do art. 5º.

²¹ Na ADI 1946-DF o STF interpretou o art. 14 da EC n. 20/98 em conformidade à CF com o objetivo de excluir a licença à gestante do teto de benefícios previdenciários por ele instituído. Informou a Corte que a inclusão da licença à gestante no teto implicaria discriminação da mulher no mercado de trabalho (em violação ao art. 7º, XXX, CF/1988). Isso posto, restou afastada interpretação de dispositivo de emenda constitucional que atingia o núcleo essencial do direito à licença à gestante, que é considerada um benefício previdenciário, e, portanto, um direito social.

Dessa forma, o STF não atribuiu a condição de cláusula pétrea pela sua formal positividade no título II da Constituição (alusivo aos direitos e garantias fundamentais), mas pelo seu conteúdo, ou mais precisamente, pelas repercussões deletérias da sua revogação para a proteção de direito materialmente fundamental.

²² MENDES, Gilmar Ferreira. Plebiscito – EC 2/92 (Parecer), p. 119/120. Sobre as diversas teorias acerca do núcleo essencial dos direitos fundamentais, ver PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2006; SILVA, Virgílio Afonso da. “O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais” In: Revista de Direito do Estado n.º 04, Rio de Janeiro: Renovar; BRANDÃO, Rodrigo. Direitos Fundamentais, Democracia e Cláusulas Pétreas. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 241/285.

privado. Integram o núcleo estratégico ou de atividades exclusivas do Estado, requerendo, por isso, maior capacitação e responsabilidade. Estão previstas no artigo 247 da Constituição Federal e no artigo 4º, inciso III, da Lei nº 11.079, de 2004.

A atividade fim desenvolvida no INSS é de elevada complexidade, portanto de nível superior, podendo ser enquadrada na categoria de Carreira Típica de Estado, pois apresenta como características **elevado conhecimento, responsabilidade, de alto grau de capacitação e treinamento**, sendo que tais características foram reconhecidas em relatório do próprio TCU²³ e gestão do INSS^{24 25}.

Tanto é verdade que a Previdência Social é considerada uma atividade típica de Estado, segundo o modelo de estratificação das funções estatais definido no Plano Diretor de Reforma de Estado (Mare, 1995), que até hoje norteia a política de recursos humanos da Administração Pública Federal. Este documento define a seguridade social básica como atividade típica, estando às atividades inerentes a previdência social pública, incluída tanto no núcleo estratégico como nas atividades exclusivas, considerando a prestação dos serviços de benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) uma atividade estatal exclusiva e indelegável de suma importância para a sociedade brasileira²⁶.

Também é relevante informar que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) está realizando estudos quanto à divisão das carreiras e está tomando como base os livros “A Construção do Estado para o Século XXI” (do economista Francisco Gaetani e do cientista político Miguel Lago), “Trajetórias da Burocracia na Nova República- heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)” e “Subsídios para uma reforma administrativa voltada à cidadania”, ambos do IPEA.

Referente a divisão das carreiras, e conforme o livro “Trajetórias da Burocracia na Nova República”, é abordada a possibilidade de agrupar as atividades da administração pública em “carreiras estratégicas finalísticas”, “carreiras transversais estruturantes” e “apoio administrativo permanente”.

As carreiras estratégicas finalísticas seriam destinadas ao desenvolvimento sustentável: atividades de atendimento direto à população, empresas e meio ambiente. As transversais estruturantes seriam responsáveis pelos macroprocessos administrativos das políticas públicas, como tributação, emissão e gestão da moeda, fiscalização, planejamento, participação, orçamentação, gestão e controles. O apoio administrativo permanente seria organizado via CLT, pois “são atividades que possuem mais chances de serem substituídas por novas tecnologias de informação, comunicação, automação e governo digital.”²⁷

Pela leitura da supracitada divisão, as atribuições privativas da Carreira do Seguro Social, realizadas pelos Analistas e Técnicos do Seguro Social, enquadrar-se-iam na divisão de “carreiras

²³ Conforme Relatório da Auditoria Operacional do TCU no INSS (TC 016.601/2013-0).

²⁴ A própria Autarquia Previdenciária já realizou estudos e obteve parecer jurídico positivo para aprovação de proposta de reconhecimento da Carreira do Seguro Social como Carreira Típica de Estado (processo SEI nº 35014.345979/2020-20, que gerou o processo SEI MPS nº 19955.102787/2023-97).

²⁵ A Nota Técnica 13/2023/CGEDUC/DGP-INSS (processo SEI nº 35014.201044/2023-85) contém ampla proposta de reestruturação da Carreira do Seguro Social.

²⁶ Vide fl. 15 do PL 2398-2015.

²⁷ Extraído do quadro 4 da página 677 do livro “Trajetórias da Burocracia na Nova República”, disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11743>

estratégicas finalísticas”²⁸, uma vez que ambos os cargos exercem **análise e tomada de decisão** quanto ao **reconhecimento inicial, manutenção, recurso, revisão, restituição e apuração de irregularidade de benefícios/processos** administrados pelo INSS, atribuições estas ligadas umbilicalmente a promoção e proteção social. Em que pese o atual predomínio supracitado, é também especialmente importante pontuar que nas atribuições privativas há elementos característicos de “carreiras transversais estruturantes”, visto que no leque de atribuições já pertencentes aos Analistas e Técnicos do Seguro Social constata-se um crescente enfoque nas funções correlacionadas à fiscalização, gestão e controle de praticamente 1 (um) trilhão de reais anualmente com a folha de pagamento dos benefícios previdenciários.

Diante das considerações acima expostas, e ao considerar as atribuições privativas como exclusivas, promove-se a estabilidade e a continuidade nas políticas previdenciárias, evitando interferências inadequadas que possam prejudicar a segurança social. Uma carreira especializada no Seguro Social representa um alicerce sólido para a construção de políticas consistentes e eficientes, alinhadas aos princípios fundamentais que regem a Previdência Social, visando a real proteção do núcleo essencial deste importantíssimo direito social consubstanciado em cláusula pétrea. Essa exclusividade é crucial para garantir a confiança dos cidadãos no sistema e para preservar a integridade do direito previdenciário como um todo.

Ao defender a exclusividade das atribuições privativas da Carreira do Seguro Social, também se resguarda a autonomia e independência necessárias para o correto desempenho de suas funções. Isso impede interferências políticas ou pressões externas que possam comprometer a imparcialidade e a objetividade nas decisões previdenciárias. A garantia dessa independência é essencial para preservar a justiça e a equidade no tratamento dos beneficiários da Previdência Social.

Por fim, é fundamental destacar que a Previdência Social, enquanto direito social, é um dos pilares que sustentam uma sociedade justa e solidária. Ao considerar as atribuições privativas da Carreira do Seguro Social como exclusivas, é reforçado e garantido o compromisso com a proteção dos cidadãos em momentos de vulnerabilidade, promovendo a inclusão social e a dignidade humana.

Em conclusão, a defesa da exclusividade das atribuições privativas da Carreira do Seguro Social não apenas fortalece a eficácia do sistema previdenciário, mas também consolida a Previdência Social como um direito social inalienável e uma cláusula pétrea, essencial para a construção de uma sociedade justa e equitativa.

4. Das consequências para a sociedade brasileira caso não haja a atualização do requisito de ingresso para o cargo de Técnico e reconhecimento da exclusividade das atribuições privativas e de alta complexidade desenvolvidas pelos Analistas e Técnicos do Seguro Social.

Caso as propostas apresentadas não sejam atendidas pelo governo federal, receia-se por consequências adversas, com a possível adoção de critérios injustos de reforma previdenciária, resultando na retirada de direitos básicos dos cidadãos na terceira idade ou, pior ainda, na

²⁸ Extraído do quadro 5 da página 679, área 17 do livro “Trajetórias da Burocracia na Nova República”.

falência do sistema previdenciário, levando milhões de trabalhadores-contribuintes à condição de miserabilidade.

Essa situação teria repercussões negativas, uma vez que não haveria servidores em quantidade suficiente para cumprir a missão institucional da Autarquia Previdenciária, especialmente diante da entrada mensal de aproximadamente 1 milhão de novos pedidos, além das demandas represadas.

Além disso, a não atualização do requisito de entrada para os Técnicos poderia resultar em uma quebra da priorização das atribuições dos Analistas, que possuem formação específica, bem como desrespeitar as Previdências Estaduais, uma vez que todas as atribuições relacionadas à análise e tomada de decisão quanto ao reconhecimento de direitos previdenciários são reconhecidamente de nível superior, seja de qualquer formação ou formação específica.

A não atualização também poderia implicar na não exclusividade das atribuições privativas desenvolvidas pelos Analistas e Técnicos do Seguro Social, levando ambos os cargos a serem equivocadamente considerados como cargos de "apoio administrativo permanente". Isso resultaria em um drástico e imensurável aumento no número de fraudes e abriria espaço para a gestão de cargos organizados via CLT no apoio administrativo permanente, sem garantia de estabilidade.

Essa situação, além de todas as consequências mencionadas, poderia representar um colapso na Previdência Social brasileira, colocando em risco a gestão de aproximadamente 1 trilhão de reais anuais²⁹ e potencialmente gerando impactos mais graves do que os observados na Previdência Social do Chile.

Portanto, a escolha governamental em não atualizar o requisito de ingresso para o cargo de Técnico e não reconhecer como exclusivas as atribuições privativas da Carreira do Seguro Social aos Analistas e Técnicos do Seguro Social pode ter implicações severas na Previdência Pública do Brasil, afetando as atuais e futuras gerações, além de comprometer as contas públicas de maneira significativa, resultando em um abandono de proporções preocupantes. A decisão de atualizar o requisito de ingresso para todos os cargos e reconhecer a exclusividade dessas atribuições privativas pode ser vista como uma gestão que assegurou para sempre a integridade da Previdência Social, enquanto a omissão ou escolha contrária pode ter efeitos catastróficos.

5. Do pedido.

Diante de todo o exposto, solicita-se:

- 1) A atualização do requisito de entrada – de nível intermediário para superior - para o cargo de Técnico do Seguro Social;
- 2) A garantia da exclusividade das atribuições privativas e de alta complexidade desenvolvidas pelos Analistas e Técnicos do Seguro Social.

Brasil, 6 de março de 2024.

²⁹ É importante esclarecer a elevada importância e potencial de impacto do orçamento da Previdência Social, que é gerido pelos Analistas e Técnicos do Seguro Social. Referido orçamento representa o segundo maior da Lei Orçamentária Anual – LOA, estando abaixo apenas do orçamento vinculado a dívida pública. Consulta realizada em 07/01/2024 e disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes>