



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL  
Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração

**NOTA TÉCNICA Nº 01/2021/DGPA/INSS**  
**PROCESSO Nº 35014.345979/2020-20**  
**INTERESSADO: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**

**Proposta  
de  
enquadramento  
da  
Carreira  
do  
Seguro  
Social  
como  
Carreira  
de  
Estado.**

## 1. SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente Nota Técnica visa apresentar elementos que justificam o reconhecimento, pelo Poder Executivo, das atividades desenvolvidas pela Carreira do Seguro Social como integrantes do Núcleo de Atividades Exclusivas do Estado Brasileiro, e, portanto, exclusivas, indelegáveis e sem paralelo no setor privado.

Ademais, serão demonstrados os principais atributos das atividades exercidas pelos servidores da Carreira do Seguro Social - CSS, bem como os aspectos, requisitos e critérios que subsidiam o reconhecimento e enquadramento da Carreira e seus cargos como de Estado.

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS foi criado em 27 de junho de 1990, por meio do Decreto nº 99.350, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, como autarquia vinculada ao então Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS.

Atualmente o INSS é o braço do Estado Brasileiro para operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que abrange mais de **90 milhões de segurados** e aproximadamente **35 milhões de beneficiários**, conforme dados de 01/2021. (Fonte:\* SINTESE)

Além da concessão de benefícios, o INSS vem atuando de maneira significativa na fiscalização e apuração de irregularidades, implementando uma Gestão voltada para mitigar os riscos e garantir a prestação do serviço público eficiente e de qualidade, minimizando, assim, os impactos econômicos e sociais que poderiam recair sobre a sociedade.

Em linhas gerais, pode-se inferir que o INSS foi criado como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários para a sociedade brasileira. Porém, com o passar dos anos, e a partir da capilaridade de sua rede de atendimento e o reconhecimento do governo em relação à sua governança e eficiência operacional, o Instituto foi incumbido de gerenciar outros benefícios não previdenciários, como é o caso dos assistenciais (Lei Orgânica da Assistência Social: Benefício de Prestação Continuada) e benefícios trabalhistas como o Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (“Seguro Defeso”).

Convém salientar, que todo este rol de benefícios ofertados à Sociedade possui relevância significativa no cenário macroeconômico e social. A Autarquia é reconhecida como órgão público de gestão da **maior** despesa pública federal após o pagamento de juros e, por consequência, o

**maior distribuidor de renda** da América Latina, fatos estes que evidenciam a importância dos servidores da Carreira do Seguro Social, que revelam a Gestão de Benefícios como a engrenagem central do governo, proporcionando controle eficiente dos recursos para que o sistema previdenciário seja sustentável e permanente.

### 3. ANÁLISE SITUACIONAL DO INSS E REFORMA ADMINISTRATIVA

O INSS caracteriza-se, portanto, 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**. Nesse contexto e procurando preservar a integridade da qualidade do atendimento, a entidade busca continuamente alternativas de melhoria na formulação e implementação de políticas públicas, programas de modernização e excelência operacional, ressaltando a maximização e otimização de resultados e de ferramentas que fundamentam o processo de atendimento seguro e eficiente.

Destaca-se que a revisão de dispositivos constitucionais é acompanhada por mudanças na esfera jurídico-legal, direcionadas para o delineamento de condições propícias à implementação de novos formatos organizacionais e institucionais.

Nesse sentido, a realização de uma reforma administrativa, dentre outras medidas de caráter gerencial, deve buscar o fortalecimento das carreiras vinculadas às entidades da administração destinadas ao exercício das chamadas atividades **exclusivas de Estado**.

As carreiras típicas de Estado são aquelas que possuem atribuições sem correspondência no setor privado, em decorrência das atribuições dos cargos efetivos que a compõem.

Segundo o MARE<sup>1</sup> os servidores públicos – integrantes de carreiras de Estado - serão apenas aqueles cujas atividades estejam voltadas para as atividades exclusivas de Estado, ou seja, os que estiverem alocados **no Núcleo Estratégico ou no setor das Atividades Exclusivas**.

Estes servidores, que representarão o Estado enquanto pessoal, serão os atuantes nas atividades correspondentes a área tracejada no quadro abaixo:

Quadro 2: Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração

|                                 | FORMA DE PROPRIEDADE                                                                              |                     |         | FORMA DE ADMINISTRAÇÃO |           | INSTITUIÇÕES                                                                     |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------|------------------------|-----------|----------------------------------------------------------------------------------|
|                                 | Estatal                                                                                           | Pública Não-Estatal | Privada | Burocrática            | Gerencial |                                                                                  |
| Atividades Exclusivas do Estado | NÚCLEO ESTRATÉGICO<br>Legislativo, Judiciário, Presidência,<br>Cúpula dos Ministérios             | ●                   |         |                        | ●         | Secretarias<br>Formuladoras de<br>Políticas<br>Públicas<br>Contrato de<br>Gestão |
|                                 | ATIVIDADES EXCLUSIVAS<br>Polícia, Regulação<br>Fiscalização, Fomento,<br>Seguridade Social Básica | ●                   |         |                        |           | Agências<br>Executivas e<br>Autônomas                                            |
|                                 | SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS<br>Universidades, Hospitais, Centros<br>de Pesquisa, Museus               | Publicização →      | ●       |                        |           | Organizações<br>Sociais                                                          |
|                                 | PRODUÇÃO PARA O MERCADO<br>Empresas Estatais                                                      | Privatização →      |         | ●                      |           | Empresas<br>Privadas                                                             |

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. (1995).

Conforme demonstrado acima, faz-se necessário ampliar o entendimento de quais atividades devem ser consideradas exclusivas de Estado. Atualmente, não há uma definição clara do que seriam atividades exclusivas das Carreiras de Estado. A doutrina e a jurisprudência têm entendido que as carreiras de Estado são aquelas cuja existência somente encontra razão ou sentido dentro da estrutura do Estado, **não havendo similaridade no setor privado**.

Preliminarmente à apresentação de qualquer proposta, contudo, considera-se relevante abordar alguns elementos da Administração Pública Gerencial no Brasil no que se refere à gestão do quadro funcional no âmbito da Administração Pública federal, motivo pelo qual passaremos a utilizar as brilhantes palavras de Luiz Alberto dos Santos (1999)<sup>2</sup>, em sua obra “Critérios para a definição de atividades exclusivas de Estado e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, que, em que pese retratar a realidade do final da década de 1990, é indispensável ao entendimento e definição do que venham a ser atividades típicas de Estado, conforme se passa a expor:

O processo de implementação de planos de carreira na Administração Pública Federal está intimamente ligado ao processo de organização da burocracia enquanto agente da ação estatal. Tais planos têm-se constituído, de fato, em instrumentos destinados a permitir que os quadros de pessoal de seus órgãos e entidades autárquicas e fundacionais sejam estruturados segundo padrões mínimos de

racionalidade. A formação da burocracia - ou da tecnoburocracia estatal - seria, portanto, uma derivação das funções e papéis que o Estado cumpre, em diferentes momentos históricos, a qual é retroalimentada pela própria burocracia. Por seu turno, como reconhece BRESSER PEREIRA, "a definição de quais sejam as atividades exclusivas de Estado deriva da própria definição do que seja esta instituição". A estruturação dos quadros de pessoal da Administração Pública Federal, conseqüentemente, é uma expressão e ao mesmo tempo meio da formação desta burocracia, para o que assume um perfil que acompanha a evolução do perfil do Estado a que serve.

A política de recursos humanos elaborada e defendida pelo atual governo, detalhando as premissas do Plano Diretor, admite como necessária a reestruturação dos quadros de pessoal do serviço público. No entanto, essa reestruturação se fará a partir de uma redefinição do papel do Estado - ou do seu aparelho - segundo a qual ficarão concentradas no Estado as atividades relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e as que pressuponham o poder do Estado, "transferindo-se as atividades que podem ser controladas pelo mercado e a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado mas que devem ser subsidiados pelo Estado (...) para o setor privado e para o setor público não estatal, respectivamente".

A reestruturação impõe a organização de carreiras tecnicamente consistentes para que se possa ter um fortalecimento da atuação do Estado, que tende a concentrar-se nas ações de planejamento ou formulação de políticas, regulação, solução dos conflitos sociais, garantia da soberania, da coesão social e do acesso do cidadão aos serviços públicos, ainda que prestados pelo mercado. Esta reestruturação, segundo o MARE, dar-se-ia segundo as diretrizes do quadro a seguir:

|                              | Atividades Exclusivas de Estado | Serviços Sociais e Científicos | Produção de Bens e Serviços para o Mercado |
|------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------|
| Atividades principais (Core) | ESTADO enquanto pessoa          | publicização                   | privatização                               |
| Atividades auxiliares        | terceirização                   |                                |                                            |

Fonte: Adaptado de Bresser Pereira, 1997

Segundo esta concepção,

"Os servidores públicos, e portanto integrantes de carreiras de Estado, serão apenas aqueles cujas atividades estão voltadas para as atividades exclusivas de Estado, relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o Estado enquanto pessoa. Para a realização de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas será dada continuidade ao processo de terceirização, transferindo-as para entidades privadas. O fortalecimento dos profissionais atuando nas áreas exclusivas de Estado é um requisito para garantir a qualidade e a continuidade da prestação de serviços e o alcance do interesse público com a descentralização da prestação de atividades de Estado. O novo papel do Estado pressupõe assim o fortalecimento das carreiras voltadas para a formulação, controle e avaliação das políticas públicas, **bem como para atividades exclusivas de Estado**. Uma vez que as novas funções estão relacionadas com decisões estratégicas de Estado, as carreiras a serem fortalecidas são as de nível superior associadas ao desempenho de tais competências." (Grifo nosso)

Inobstante, deve-se identificar quais as atividades a serem, para tanto, classificadas e consideradas como integrantes de cada setor, para os fins desta intervenção.

Definir quais são os servidores revestidos dessa caracterização tem sido questão polêmica e insatisfatoriamente resolvida no campo da doutrina, sendo necessário o estabelecimento de critérios para diferenciar o servidor público para o qual é indispensável permanecer sob a esfera do regime estatutário, porque responsável por função pública, logo exclusiva ou típica de estado, dos simples agentes encarregados de serviços públicos.

Para estabelecer esta diferenciação, RENATO ALESSI propõe a identificação de dois requisitos: a) o enquadramento no sistema organizativo da administração pública, ou seja, a condição de servidor do Estado; b) a atribuição de uma função pública "vera e própria", ou seja, atividade ideológica ou volitiva voltada para o exercício, ou para favorecer o exercício, da autoridade pública. Ausente o primeiro elemento, o agente público não é servidor; ausente a segunda, é apenas encarregado de serviço público, ou empregado público. A "prova da

tipicidade” deve ser buscada, portanto, nas atribuições a serem exercidas pelos agentes públicos, e aferida mediante critérios objetivos, tais como os propostos por BERNARDES:

- “1. prestação de serviço público em favor da coletividade: finalidade;*
- 2. que envolve o mando estatal: autoridade pública;*
- 3. para atendimento de necessidades públicas a que o Estado se obrigou: essencialidade;*
- 4. que só a administração pública pode exercer: exclusividade ou tipicidade;*
- 5. tendo caráter principal na atividade do agente público: predominância ou intensidade;*
- 6. e importando, para o agente, deveres públicos e acréscimo de limitações na esfera das liberdades cívicas: munus público;*
- 7. principalmente em razão da qualificação funcional do agente ou da designação que recebe: individualização;*
- 8. e sobretudo se a tarefa é referente à soberania do Estado: excelência.”*

São, portanto, decisivos o grau de vinculação da função exercida com a autoridade estatal e a pessoa do agente público considerado. A destinação constitucional do agente, a atividade para a qual contribui é distintivo essencial, seja para a verificação da tipicidade primária ou tipicidade derivada ou auxiliar. Não serão, portanto, quaisquer cargos destinados ao exercício de atividades vinculadas às funções estatais típicas que estarão investidos da tipicidade, mas somente aqueles cujos ocupantes personificam ou enfeixam poderes estatais, ou que exercem parcela desse poder, ou cujos cargos somente têm sentido se vinculados ao exercício desse poder. Caso contrário, a tipicidade das carreiras estaria vinculada ao mero exercício de um cargo no âmbito de determinado órgão, distorcendo o conceito de maneira paradoxal: bastaria ao servidor em atividade de apoio operacional ou técnico-administrativo, consideradas via de regra subalternas, estar em exercício em determinado órgão e seu cargo passaria a ser também caracterizado como típico. Por outro lado, em determinadas situações há atribuições que somente podem ser exercidas no órgão que enfeixa competência estatal específica, o que, necessariamente, acarreta a tipicidade da função exercida pelo agente público. Esse aspecto distintivo pode ser aferido, igualmente, pelas especificidades dos conhecimentos exigidos para ingresso no cargo e sua vinculação com as competências do poder público.

Esta constatação demonstra a impropriedade de se adotar critérios para a organização de carreiras que abordem a questão sob uma ótica simplista, ignorando as diversas especificidades a serem consideradas. É necessário, portanto, para que se possa estruturar cada carreira, identificar-se, as funções de Estado a serem atendidas e, dentro delas, se há especificidades profissionais que exijam a instituição de carreiras igualmente específicas e individualizadas em sua estrutura e atribuições e, em decorrência, a sua tipicidade.

Dentre essas funções, observando-se a conceituação proposta pelos autores citados, destacam-se desde logo, no âmbito dos Núcleos Estratégico e de Atividades Exclusivas do Poder Executivo, algumas funções, como **a função fiscalização tributária, previdenciária e trabalhista; a função auditoria-controle interno; a função segurança; a função polícia administrativa** (inspeção sanitária, agropecuária, polícia do meio ambiente); **a função planejamento/formulação/implementação de políticas públicas/gestão governamental; a função regulação/fiscalização de mercados; a função jurídica/advocacia e defensoria pública; a função legislativa; a função judicial.** (Grifo nosso)

Não se trata, evidentemente, de rol exaustivo, que esgote o conteúdo das funções constitucionalmente previstas. Além disso, essas funções, embora distribuídas e compartilhadas pelos citados núcleos, não esgotam o alcance de nenhum dos dois. Porque, em certos casos, não haverá a necessidade de carreiras para todas as atividades quer de um quer de outro núcleo, desde que tais atividades não estejam dotadas de especificidades que exijam a formação de carreiras próprias.

Tais carreiras ou funções a elas associadas estarão, necessariamente, vinculadas à adoção ou manutenção do regime estatutário. Esse regime é necessário para elas porque, como afirma Michel CROZIER, **“um certo número de funções administrativas devem ser absolutamente protegidas contra as intervenções dos administrados e contra o favoritismo dos superiores susceptíveis de serem influenciados por considerações externas”.**

Além disso, **“o problema não é o estatuto, e sim sua uniformidade e a forma como é aplicado”.** A adoção do regime estatutário, reiteradamente caracterizado e reconhecido como próprio e específico das carreiras típicas de Estado visa dar aos seus membros garantias no exercício de seus cargos contra o poder político e discricionário, já que é inerente a tais atividades a possibilidade de contrariar interesses particulares no exercício de suas atividades, identificadas com os interesses permanentes do Estado. Em consequência, a impossibilidade de que seja adotado regime jurídico diferenciado para servidores de uma mesma

carreira ou categoria impõe que as carreiras e categorias típicas de Estado sejam precisamente identificáveis, ou seja, que seus membros não possam ser confundidos com servidores da mesma categoria em exercício em outros órgãos onde exerçam atividades não típicas. (Grifo nosso)

Para o correto tratamento do tema, é essencial definir limites e condicionalidades à aplicação do conceito de carreiras típicas de Estado, dentre os quais se destacam os seguintes:

1) categorias funcionais já existentes cujas atribuições sejam, específica e exclusivamente, em **áreas elencadas na Lei nº 6.185/74** e suas alterações posteriores; (grifo nosso)

2) **carreiras ou cargos claramente definidos em função de atividades típicas, exclusivas e permanentes do Estado**, que exerçam funções de agentes públicos na condição de servidores públicos investidos na competência privativa do *jus imperi*, e para as quais se exija qualificação ou formação profissional específica, ministrada por centro de formação ou Escola de Governo, como requisitos de ingresso no cargo e adequadas às suas competências; (grifo nosso)

3) **categorias funcionais já estruturadas perfeitamente identificadas cujas atribuições sejam, específica e exclusivamente, vinculadas a competências executivas ou regulatórias privativas do Poder Público na órbita União**, exercidas de forma indelegável, seja sob a forma de permissão, concessão ou autorização, sob pena de nulidade do ato.

A classificação das **funções estatais** é relevante à medida que permite identificar o grau de essencialidade das funções de Estado. Assim, as funções stricto sensu são intransferíveis, logo, típicas, exclusivas e permanentes do Estado. É o Estado, e apenas ele, através de meios próprios, em especial da burocracia, quem mantém a ordem interna (ordem social), as relações diplomáticas com outros países, assegura a justiça, impõe e arrecada tributos, formula e **administra as políticas públicas, estabelece os meios e controla a execução da despesa pública.**

#### 4. A CARREIRA DO SEGURO SOCIAL COMO EXECUTORA DE ATIVIDADES DO NÚCLEO TÍPICO DE ESTADO:

A Doutrina especializada na temática das carreiras de estado traz elementos que demonstram que as atividades exercidas pelo INSS e pelos ocupantes de cargos de provimento efetivo da Carreira do Seguro Social integram o Núcleo Típico do Estado:

Segundo o Plano Diretor<sup>3</sup>, o “aparelho do Estado”, ou Administração Pública lato sensu, compreende **um núcleo estratégico ou governo**, formado pela cúpula dos três Poderes, um corpo de funcionários e uma força militar e policial (a qual, evidentemente, é também composta por funcionários), **o núcleo de atividades exclusivas** (envolvendo parte das funções stricto sensu e as funções econômicas exclusivas do Estado), **o núcleo de serviços não-exclusivos** (onde se inserem as funções sociais) e **o núcleo de bens e serviços produzidos para o mercado** (onde se inserem as funções econômicas de produção de bens e insumos). Para a análise a que nos propomos, são relevantes dois desses setores: o chamado “núcleo estratégico” e o de “atividades exclusivas”, que abordaremos a seguir. (Grifo nosso)

Já na terminologia adotada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o **Núcleo Estratégico** corresponde ao governo, em sentido lato: é onde se definem as leis e as políticas públicas, onde as decisões estratégicas são tomadas, e é também responsável por cobrar o seu cumprimento. Corresponderia “aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas”. Segundo BRESSER PEREIRA, é o centro onde se definem a lei e as políticas públicas e onde se garante, “em nível alto”, o seu cumprimento.

No âmbito do Plano Diretor, o **Núcleo de Atividades Exclusivas** corresponde àquele onde serão prestados serviços que só o Estado pode realizar. Nesse setor é exercido o “poder extroverso” do Estado, que se materializa no poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, cobrar e fiscalizar tributos, no poder de polícia, **na prestação de serviços previdenciários básicos**, etc. Integram-no, segundo BRESSER PEREIRA, as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos e também as agências reguladoras, **as agências de fomento, de financiamento e controle dos serviços sociais e da seguridade social.** (Grifo nosso)

No caso específico do Brasil, considerando sua constituição como Estado de Bem-Estar Social, com diversos direitos e elementos garantidos por sua Carta Magna, foi assegurado também à população o direito à **Previdência Social** (concretizado por meio do Regime Geral de Previdência Social, de filiação obrigatória, organizado e mantido pelo Poder Público e de competência exclusiva da União, diferentemente dos serviços de previdência lato sensu, que incluem ainda os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos, os sistemas de previdência complementar e os sistemas de previdência privada), à **Assistência Social** e a diversos outros benefícios, contributivos ou não-contributivos, vinculados a políticas públicas de outras áreas sociais.

Preliminarmente à análise estrutural das atribuições e atividades desempenhadas pelos titulares de cargos efetivos da Carreira do Seguro Social, faz-se necessário apontamento sobre uma distinção crucial entre os servidores públicos e os empregados da iniciativa privada, que se pode considerar característica do regime de direito público materializada pela imposição do dever de fidelidade ou de lealdade ao seu País e que acarreta deveres e restrições proporcionais: como neutralidade em questões partidárias no exercício de funções públicas, não exercer cargos diretivos em organizações, não exercer o direito de greve (visto que seria atividade considerada essencial) dentre outras atitudes e exercícios que sejam contrários ao interesse estatal.

Em uma visão textual do arcabouço jurídico e doutrinário brasileiro relacionados ao tema, as atividades executadas atualmente pelo INSS e contidas nas atribuições dos cargos pertencentes à Carreira do Seguro Social, consideradas como “seguridade social básica”, por si só já bastariam para o enquadramento daquelas no Núcleo de Atividades Exclusivas do Estado, ou seja, típicas de Estado. Entretanto, a carreira nunca foi devidamente reconhecida como tal, **mesmo atendendo a todos os atributos colocados, por exemplo, por BERNARDES (1993)<sup>3</sup> como “prova de tipicidade”**: finalidade; autoridade pública; essencialidade; exclusividade ou tipicidade; predominância ou intensidade; *munus* público; individualização; e excelência; conforme apresentado a seguir.

#### 4.1. **Prestação de serviço público em favor da coletividade (finalidade):**

O conceito delimitado na constituição da Seguridade Social, inicia-se pelo “primado do trabalho” culminando no controle do “risco social” (que devem ser protegidos pela previdência, como doença, invalidez, morte, idade avançada, proteção à maternidade e ao trabalhador em situação de desemprego, dentre outros).

Dentre todas as ações para mitigação de riscos sociais realizados pelos poderes públicos, assim como pela sociedade, somente estarão compreendidos no tripé da Seguridade Social aquelas ações que visam garantir os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social.

Deve ser reforçado que o art. 6º da Constituição Federal-CF de 1988, descreve diversos “direitos sociais”, mas nem todos estes estão definidos no modelo de “seguridade social” descrito no art. 194. Direitos à vida, moradia, trabalho, transporte, segurança, dentre outros, **NÃO** fazem parte do conceito de Seguridade Social.

A previdência social brasileira possui dois regimes básicos distintos, que são o Regime Geral de Previdência Social, chamado de RGPS, e os Regimes Próprios de Previdência de Servidores Públicos, chamado de RPPS.

|                           |                                                 |
|---------------------------|-------------------------------------------------|
| <b>Previdência Social</b> | <b>RGPS (art. 201, CF/88) (Regimes Básicos)</b> |
|                           | <b>RPPS (art. 40, CF/88)</b>                    |

Ao RGPS estão vinculados os trabalhadores brasileiros de modo geral, sendo disciplinado no art. 201 da Constituição, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Economia.

Quanto aos RPPS, abordados no art. 40 da Constituição, até a publicação da Emenda Constitucional 103/2019 cada ente federativo (União, Estados, DF e Municípios) detinha competência para criar um único regime previdenciário para seus servidores, desde que ocupantes de cargo efetivo (quaisquer outras pessoas contratadas pela Administração Pública que não ocupem cargo público efetivo são vinculadas ao RGPS, como, por exemplo, empregados públicos, comissionados, etc.). Com as alterações pela Emenda Constitucional 103/2019, o § 22 do art. 40 da CF/88 veda a instituição de novos regimes próprios de previdência social, dispondo que Lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão.

As funções típicas de Estado são atribuições ligadas exclusivamente ao poder estatal, que não podem ser exercidas por particulares, tais como fiscalização, arrecadação, segurança e gestão pública. A natureza da atuação dos servidores que exercem tais atividades torna imprescindível que sejam resguardados de tentativas de interferência de governos de ocasião, bem como de

motivação por teses próprias e/ou interesses pessoais.

O servidor da Carreira do Seguro Social atua como representante direto do Estado, devendo sua conduta obedecer a lisura e a impessoalidade. Ao mesmo tempo, a alta qualificação exigida, bem como a responsabilidade envolvida nas tarefas desempenhadas pelos integrantes da casa, torna necessário que as remunerações e garantias sejam compatíveis às atribuições.

Convém observar, que tanto a estabilidade quanto carreiras fortes e bem estruturadas são de interesse também da sociedade. Assim, enfatizamos que o INSS possui papel estratégico no desenvolvimento, operacionalização e gestão eficiente das políticas públicas, atuando diretamente no combate à desigualdade social.

Nesta perspectiva, como se pode perceber, a Carreira do Seguro Social deve ser dotada de garantias, as concernentes às carreiras de Estado, uma vez que exerce com exclusividade uma política constitucional **tão proeminente que a descontinuidade ou mero desequilíbrio no exercício dessas atividades poderia gerar um caos/risco social ou enormes prejuízos ao erário.**

Nessa mesma linha de raciocínio, cabe salientar que o INSS é o gestor do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, um banco de dados que possui atualmente mais de 35 bilhões de informações cadastrais e laborais, ou seja, representa a **maior** Base de dados Sociais do Brasil. Esse fato viabiliza uma gestão mais efetiva e um controle mais eficaz da arrecadação, além de servir de subsídio para demais políticas públicas, evidenciando a complexidade e pluralidade das atribuições dos cargos de provimento efetivo do quadro de pessoal do INSS, que reverberam de maneira sensível em todo o cenário socioeconômico brasileiro.

#### 4.2. **Que envolve o mando estatal (autoridade pública):**

A Carta Magna brasileira atribuiu significado ímpar aos direitos fundamentais. Já a colocação do catálogo de direitos fundamentais no início do texto constitucional denota a intenção do constituinte de emprestar-lhes significado especial.

A amplitude conferida ao texto, que se desdobra em treze artigos e inúmeros incisos e parágrafos (art. 5º até art. 17), das mais diversas dimensões (gerações), tanto de cunho defensivo (negativo) como prestacional (positivo), reforça a impressão sobre a posição de destaque que o constituinte quis outorgar a esses direitos.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

...

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

...

XXIII - seguridade social;

...

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

...

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

A União detém competência privativa para legislar sobre a Seguridade Social. Os Estados e o Distrito Federal competem concorrentemente para legislar sobre as partes da Seguridade (saúde e previdência social). Em relação à Previdência Social, a atribuição de competência aos estados (e municípios em alguns casos) justifica-se pela possibilidade de instituição de regimes próprios de previdência social (RPPS) para os servidores públicos titulares de cargo efetivo, nos termos do art. 40 da Lei Maior.

Há que se destacar, ainda, a outorga legal privativa dada aos servidores da Carreira do Seguro Social para a execução do reconhecimento de direitos previdenciários e assistenciais, desde o reconhecimento inicial até uma eventual revisão ou suspensão/cessação do benefício, assim como a responsabilidade permanente envolvida na ordenação de despesas decorrentes da atividade de reconhecimento de direitos, visto que um único benefício concedido em determinado dia de trabalho de um servidor pode onerar os cofres do Estado em média em centenas de milhares de reais durante sua vida útil.

Ademais, dado o nível das responsabilidades atribuídas aos servidores da Carreira, não há que se considerar comparação dos níveis de complexidade e de responsabilidade das atribuições dos servidores da Carreira, responsáveis pelo RGPS e RPPS da União, e de empregados de entidades privadas de previdência, especialmente no que concerne à necessidade de cálculos e análises complexas, jurídicas e fáticas (com inúmeras possibilidades de aplicação de leis e normas, a depender dos períodos dos eventuais vínculos), para o reconhecimento ou não de direitos.

4.3. **Para atendimento de necessidades públicas a que o Estado se obrigou (essencialidade):**

Referente a esta temática, a Constituição Federal traz no capítulo II, do título VIII – da Ordem Social, art. 194, disposições gerais acerca da Seguridade Social, aí compreendidas as ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência Social.

Com relação às ações e serviços de Saúde, dada sua relevância pública, conforme o disposto no art. 197 da CF88, cabe ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre a regulamentação, fiscalização e controle. Nada obstante, observa-se que sua execução deve ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Por outro lado, ao tratar da Previdência Social a CF, em seu art. 201, não prevê a possibilidade de execução das ações por terceiros ou pessoa jurídica de direito privado, mas somente ao Poder Público. Quer nos parecer demonstração do atributo da exclusividade na realização das atividades que compreendem a Previdência Social.

A Lei nº 8.212, de 1991, dispõe sobre a organização da Seguridade Social e Plano de Custeio, conceituando Seguridade Social como conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social.

Dentre os princípios e diretrizes para sua organização prevê a “**participação da iniciativa privada na assistência à saúde**, obedecidos os preceitos constitucionais”.

Ao tratar da Previdência Social, a Lei nº 8.212/91, seguindo a regência da Constituição Federal, define requisitos e diretrizes da Previdência Social, dentre os quais **não** há referência à execução das ações voltadas para a Previdência Social, por ente ou pessoa de direito privado.

Dentre as atividades e serviços que compreendem a Previdência Social destaca-se o Reconhecimento de direito do Regime Geral de Previdência Social, de competência dos servidores da Carreira do Seguro Social, de forma exclusiva e privativa, conforme dispositivo do art. 5-b da Lei nº 10.855/2004 e Decreto 8.653/2016.

O INSS construiu umas das maiores redes de proteção previdenciária do mundo, conquista que poucos países emergentes foram capazes. A Previdência, por meio da Carreira do Seguro Social, alcança todos os municípios do território nacional e protege os trabalhadores brasileiros e suas famílias de diversos riscos. A Seguridade Social virtualmente erradicou a pobreza entre idosos.

O RGPS, sistema público, administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social — INSS, e operacionalizado pela Carreira do Seguro Social, atende os trabalhadores do setor privado, empregados públicos (funcionários de empresas estatais) e trabalhadores do setor público não amparados por regime próprio de previdência social. Tal sistema constitui a principal proteção dos trabalhadores e de seus familiares ao fornecer a cobertura das mais importantes contingências sociais: incapacidade, idade avançada, encargos da família, morte e reclusão, o que revela um dispêndio financeiro do orçamento público que representa valores acima de **650 bilhões de reais mensais pagos a cerca de 36 milhões de benefícios**.

4.4. **Apenas a Administração pública pode exercer (exclusividade ou tipicidade):**

A organização da Previdência Social sob a forma de Regime Geral de Previdência Social de caráter contributivo e obrigatório está albergada no art. 201, da Constituição Federal. A Lei 8.212/91 apresenta os segurados de filiação obrigatória e com exceção dos segurados do regime de previdência própria e da previdência complementar – de cunho facultativo –, todos os demais estão acobertados pelo princípio da universalidade da cobertura e do atendimento a que o RGPS deve observância. A autarquia tem como missão a prestação e gestão de serviços à sociedade, nas atividades do reconhecimento de direitos previdenciários e aquelas relacionadas a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e do Seguro Defeso.

Nesse quesito, **em relação à prestação de serviços do Regime Geral de Previdência Social só é dado ao INSS prestá-lo, não podendo ele delegar tal atribuição sob pena de ilegalidade e vício de competência**, visto que somente a União detém competência privativa para legislar sobre a Seguridade Social, sendo o INSS o único órgão autorizado legalmente a administrar o RGPS. Com isso, cabe aos servidores da Carreira do Seguro Social a tarefa exclusiva, nos termos dos art. 5-A e 5-B da Lei n. 10.855/2004, de atuar no exame de matérias e processos administrativos de benefícios sociais.

Ao longo dos anos, o INSS vem desempenhando atividades que extrapolam o seu escopo tradicional de atuação, e que em muitas vezes são em decorrência da capilaridade de sua rede de atendimento e, também, de sua reconhecida competência operacional para atender demandas de grandes proporções. Em 2015, por exemplo, o Instituto recebeu a incumbência de operacionalizar o benefício de característica não previdenciária, denominado “Seguro Desemprego do Pescador Artesanal”, até então a cargo do Ministério do Trabalho.



Trata-se de uma demanda média de **912 mil requerimentos por ano**, a qual o INSS conseguiu absorver sem acréscimo em sua estrutura regimental, nem admissão de novos servidores, aprimorando os serviços e o controle do Seguro Defeso e valendo-se da otimização de fluxos e automatização de processos.

A autarquia, realiza, ainda, atividades de Compensação Previdenciária previstas na Lei nº 9.796/1999, ocorre na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição não concomitante utilizado na concessão da aposentadoria ou de pensão dela decorrente, conforme estabelece o § 9º, do Art. 201, da Constituição da República, e atendimentos presenciais de segurados para cálculo de Guias de Previdência Social (GPS) em atraso, o que ocupa uma parcela importante de sua força de trabalho e se refere a um serviço de caráter arrecadatório, extrapolando, em tese, a área de atuação do INSS.

No âmbito da modernização e transformação digital do serviço público, o Instituto se consolida como protagonista no executivo federal.

Além de realizar a transformação para serviços digitais em tempo recorde e gerar uma expressiva economia para os cofres públicos, o INSS efetivamente impulsionou a própria transformação digital do governo federal ao implantar uma das maiores plataformas de serviços digitais do planeta (Meu INSS), desenvolver a ferramenta de autenticação do cidadão, que se tornaria, em 2019, o *login* único do governo federal (GovBr), ao implementar uma suíte corporativa de ferramentas de atendimento preparada para ser utilizada pelos demais órgãos públicos e ao consolidar, por fim, a mais robusta e confiável base cadastral existente no Governo Federal, o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

#### **4.5. Tendo caráter principal na atividade do agente público (predominância ou intensidade):**

Em linhas gerais, pode-se destacar que em função das atribuições definidas no art. 5º-B da Lei nº 10.855/2004, o servidor da Carreira do Seguro Social atua dentro do interesse estatal nos dois flancos: na prestação da política pública, por meio da liberação de recursos, majoritariamente através do reconhecimento de direitos; e no controle e fiscalização do serviço prestado, pela apuração de irregularidades em seus próprios procedimentos, bem como por meio da gestão e integração de diversos cadastros públicos.

O conceito de Gestão de Riscos novamente é ressaltado, pois as ações de controle e prevenção de contingências e riscos é ponto norteador na atuação do INSS.

Nesse diapasão, entre as atividades de um Técnico do INSS, conforme abordou-se anteriormente, há a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais e a fiscalização e apuração de irregularidades nestes (incluindo eventualmente a suspensão, a cessão e/ou cobrança administrativa), o que envolve um grau de decisão por parte dos cargos de Técnico e de Analista do Seguro Social que provoca impactos consideráveis em nível orçamentário na União e estrutural (social e econômico) no Estado brasileiro, além de poder ser um alvo e atrativo para gestores públicos, políticos e cidadãos oportunistas com tendências patrimonialistas, que eventualmente se utilizem da máquina pública, do poder hierárquico, do poder econômico, de tráfico de influência e/ou de exploração de prestígio para pressionar, assediar e constranger servidores, bem como para ferir os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público. Tais fatos ensejam um nível de proteção adicional à estabilidade no cargo público para os integrantes da Carreira do Seguro Social e, portanto, faz-se necessário seu reconhecimento como típica de Estado.

A Atividade de reconhecimento do direito e aquelas relacionadas à concessão de benefício da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, bem assim, as relacionadas ao Seguro Defeso, correspondem a atividade principal da autarquia, sendo que todo o aparato da área meio é mobilizado para garantir os recursos para que a prestação de tais serviços ocorra em âmbito nacional.

Neste contexto, constata-se que os servidores desempenham um rol extenso de atividades complexas, desde reconhecimento de direito aos mais variados benefícios, revisão administrativa, batimentos contínuos e apuração de irregularidades, além de especificar e acompanhar a implantação de regras complexas de benefícios nos sistemas, a exemplo da complexa Reforma da Previdência promulgada recentemente.

Assim, ressalta-se novamente a importância de enquadrar a Carreira do INSS como predominantemente de Estado, a fim de conferir um tratamento técnico e uma maior segurança jurídica considerando o exercício da função típica de Estado.

#### **4.6. Deveres públicos e acréscimo de limitações na esfera das liberdades cívicas para o agente, (*munus público*):**

Segundo Motta <sup>4</sup>, em seu estudo em que aporta a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, "agentes públicos têm designação amplíssima, eis que envolve todos os sujeitos que genérica e indistintamente servem ao poder público, como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente". E prossegue:

Quem quer que exerça função estatal <sup>4</sup>, ao longo do exercício, é agente público. Na verdade, a função pública pode ser transitória, esporádica, eventual ou, como é esperado, perene e profissional. O que importa é quem exerce função pública, no decorrer da função, é agente público, com as responsabilidades que deste fato decorrem.

Quero dizer, o exercício ainda que ocasional de função pública deve se dar com o mínimo de planejamento e controle. Afinal, função pública, por sua natureza de dever jurídico de realizar determinado interesse público, enseja responsabilidade em caso de dano ao particular. Não entrarei na esfera da responsabilidade civil extracontratual do Estado, mas o fato é que, havendo lesão a terceiros, os agentes públicos responderão<sup>5</sup> em caso de dolo ou culpa em ação de regresso proposta pelo Estado.

Destarte, fato que se assemelha simples, como o assumir função de jurado em Tribunal do Júri ou trabalhar no dia das eleições, se não for exercido com responsabilidade ampla, o que importa total seriedade, probidade e comprometimento, pode configurar nas hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei Federal 8.429/1992, isto é, improbidade administrativa. A propósito confirmam-se os arts. 1º, 2º e 3º da mesma Lei de Improbidade. Veja-se ainda a possibilidade de extensão do dever imposto aos herdeiros do agente de indenizar o Estado, no limite do valor da herança (art. 8º da Lei).

E não é por menos que Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup> enfatiza que todos os agentes públicos:

“(...) estão sob um denominador comum que os radicaliza: são, ainda que alguns deles apenas episodicamente, agentes que exprimem manifestação estatal, munidos de uma qualidade que só possuem porque o Estado lhes emprestou sua força jurídica e os habilitou a assim agirem ou, quando menos, tem que reconhecer como estatal o uso que hajam feito de certos poderes” (negritei).

Hely Lopes Meirelles<sup>7</sup> afirma que agentes públicos são todas as pessoas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham função de órgão,<sup>8</sup> distribuídos entre os cargos de que são titulares. Podem, todavia, desempenhar função sem cargo. “Em qualquer hipótese, o cargo ou a função pertencem ao Estado, e não ao agente público” (sublinhei). Por esta razão, o Estado pode suprimir ou alterar cargos e funções sem nenhuma ofensa aos direitos de seus titulares (respeitado, escrevo, o direito adquirido). Consoante o autor, os agentes públicos integram cinco espécies: a) agentes políticos; b) agentes administrativos; c) agentes honoríficos; d) agentes delegados; e e) agentes credenciados.

Celso Antônio Bandeira de Mello,<sup>9</sup> adotando sistematização de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, com alterações impostas pela Constituição da República de 1988 classifica os agentes públicos em: a) agentes políticos; b) agentes honoríficos; c) servidores estatais; e d) particulares em colaboração com o Poder Público.

Maria Sylvania Zarella Di Pietro<sup>10</sup> também qualifica, com as alterações introduzidas na Constituição de 1988, como quatro as categorias de agentes públicos: a) agentes políticos; b) servidores públicos; c) militares; e d) particulares em colaboração com o Poder Público.

José dos Santos Carvalho Filho<sup>11</sup> alude a necessidade de se reconhecer agrupamentos que guardem entre si fator de semelhança. Agrupa os agentes públicos em a) agentes políticos; b) agentes particulares em colaboração; e c) servidores públicos.

Motta <sup>5</sup> pontua, ainda, acerca da necessidade de profissionalização dos servidores públicos, enquanto agentes que exercem a "função pública" por profissão, que a adotam por carreira e não apenas pelo exercício da função:

O que diferencia os servidores públicos dos demais agentes públicos é o fato de aqueles serem profissionais, isto é, abraçarem a “função pública” como modo de vida ao qual dedicam sua atenção, no qual procuram fazer carreira e de onde auferem os recursos necessários à sustentação de seu lar. O servidor público não o é pelo simples fato de ocupar um cargo ou emprego público, mas por ocupá-lo com o cuidado de fazer do respectivo exercício a sua profissão.

A profissionalização da função pública corresponde ao tratamento neutro, objetivo e isonômico dado pelo Estado, valorizando o servidor como ser humano e profissional. Implica direito ao ingresso meritório na função pública, à remuneração justa pelo trabalho ofertado; à organização sindical; à greve; à capacitação; à carreira; à mobilidade funcional; à promoção; ao acesso; às licenças; aos afastamentos para fins de capacitação; à percepção de vantagens pecuniárias decorrentes do aprimoramento profissional, entre outros.

O tratamento impessoal e profissional dispensado aos servidores públicos ocorre antes mesmo do momento em que determinado indivíduo adquire formalmente o status de servidor. A profissionalização da função pública antecede ao ato da posse. Ela se inicia com o processo de seleção de servidores pelo concurso público ou, em se tratando de cargos em comissão, por outros meios em que se possa aferir o mérito do futuro servidor.

Não se pode ignorar que o processo do concurso público que deve culminar com a escolha de candidatos mais capacitados visa apurar o mérito do futuro servidor, preparando-o para adquirir a condição de profissional do serviço público. As características individuais do futuro

servidor,<sup>12</sup> que precedem o ato da investidura e da posse, apuradas essencialmente pelo concurso público, denomina-se mérito atual.

Naturalmente, como todo ser humano tende ao desenvolvimento e ao progresso pessoal, moral e intelectual, o mérito atual tende a evoluir concomitante à trajetória funcional do servidor. Portanto, o mérito continua ao longo da carreira a ser o critério legítimo a remir diferenças, a distinguir os indivíduos e a justificar a eleição dos melhores para o exercício de determinados postos e tarefas. O mérito desenvolvido pelo servidor na sua vida pública denomina-se mérito potencial. É potencial porque está sempre em constante e contínua expectativa de crescimento, até que os horizontes profissionais cessem e o caminho se interrompa pelo ato da aposentadoria.

Embora a Administração Pública não consiga manter quadro de pessoal qualificado e profissionalizado sem a necessária contrapartida da boa remuneração, esta, por sua vez, não é suficiente para a valorização do servidor. Para a efetiva profissionalização, é imprescindível ampliar os horizontes profissionais daqueles que trabalham para a Administração. A boa administração do Estado depende de bons servidores; servidores profissionalizados e estimulados ao progresso constante, adaptando-se às necessidades da dinâmica da sociedade.

Destarte, mais importante que o incremento da remuneração, é dar aos servidores todas as possibilidades de progresso funcional, exercendo, inclusive, postos de direção, chefia e assessoramento. O servidor com esse perfil almeja tais oportunidades. Por outro lado, sente-se frustrado e desvalorizado quando os administradores investem nessas funções pessoas estranhas à carreira pública. A efetiva profissionalização está visceralmente associada à ideia de mérito e ao merecimento no serviço público.

A valorização do mérito por meio da efetiva profissionalização da função pública constitui-se em direito público subjetivo do servidor, conforme assegurado pelo art. 39 da CR/88. **O mérito do servidor para o serviço público distingue-se do mérito que persegue a iniciativa privada na contratação de seus profissionais.** Na iniciativa privada, o mérito é definido conforme as exigências e os padrões de conduta estabelecidos pelo mercado. Além de talentoso e capaz, o indivíduo precisa demonstrar no mercado de trabalho privado habilidades de liderança, competitividade, criatividade, agilidade na tomada de decisões e iniciativa, entre outras qualidades. (Negritei)

Muitos desses atributos certamente são de grande interesse para o serviço público, notadamente para os postos de gerência. Tem menos importância, entretanto, a competitividade, salvo para a contratação pelas empresas estatais. Porém, o mérito para o serviço público requer mais. **Requer lealdade, probidade, idoneidade, visão de futuro, desapego da função e consciência de serviço à coletividade.** Além disso, **o mérito na iniciativa privada varia de uma organização social para outra, segundo os valores empresariais, enquanto o mérito no serviço público** possui um núcleo rígido de atributos objetivamente traçado por princípios que informam a atividade administrativa. (negrito nosso)

Para o serviço público, o mérito é praticamente o mesmo para a Administração direta e para as entidades descentralizadas administrativamente. O que se tem como variável é o tipo de provimento pelo qual se designa o servidor para ocupar cargo ou emprego público.

#### 4.7. **Principalmente em razão da qualificação funcional do agente ou da designação que recebe (individualização):**

As atribuições exclusivas, de caráter privativo, dos servidores da Carreira do Seguro Social estão dispostas na Lei nº 10.855, de 2004 e no Decreto nº 8.653, de 2016, que estabelecem as atribuições privativas, a saber:

##### ***Lei nº 10.855, de 2004***

Art. 5º-B São atribuições da carreira do Seguro Social: (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

I - no exercício da competência do INSS e em **caráter privativo**: (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

a) elaborar e proferir decisões ou delas participar em processo administrativo-previdenciário relativas ao Regime Geral da Previdência Social (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; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

b) proceder à orientação no tocante à interpretação da legislação previdenciária de que trata o art. 201 da Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

c) realizar as alterações cadastrais que impactam em alteração de direitos a benefícios sociais no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), de que trata o art. 29-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

d) exercer, em caráter geral e concorrente, as demais atividades inerentes à competência do INSS; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

II - exercer atividades de natureza técnica, acessória ou preparatória ao exercício das atribuições privativas ao servidor administrativo da carreira do Seguro Social; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

III - atuar no exame de matérias e processos administrativos de benefícios sociais, ressalvado o disposto na alínea a do inciso I do **caput** deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

Parágrafo único. Outras atribuições específicas dos cargos de que tratam os arts. 5º e 5º-A desta Lei poderão ser estabelecidas em regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

### **Decreto nº 8.653, de 2016**

Art. 4º São atribuições comuns aos cargos de Analista do Seguro Social e de Técnico do Seguro Social:

IV - executar atividades inerentes ao **reconhecimento de direitos previdenciários, de direitos vinculados à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e de outros direitos sob a responsabilidade do INSS;** (Gn)

Como já mencionado, os servidores integrantes da Carreira do Seguro Social atuam em processos que demandam alta qualificação profissional, haja vista a gama dos normativos envolvidos, assim como a quantidade de dados pessoais e funcionais a serem analisados, que requerem privacidade no manuseio. São atividades que, por sua especificidade e exclusividade, terminam por atribuir alto grau de responsabilidade à carreira, ensejando garantias compatíveis às atribuições.

Ademais, há que se considerar os níveis de complexidade e de responsabilidade das atividades relativas às atribuições privativas da Carreira afetam a duração da curva de aprendizagem dos servidores (especialmente dos novos). Logo exige-se todo um ônus estatal de desenvolvimento permanente de competências individuais, que vai desde a entrada em exercício do servidor até sua aposentadoria, competências essas que não se consegue avaliar no momento de prospecção de novos servidores (concurso público) e que sofrem muitas mudanças ao longo do tempo, especialmente em função da rotatividade e constantes atualizações legais e normativas.

#### **4.8. Tarefa é referente à soberania do Estado (excelência):**

No caso específico do Brasil, considerando sua constituição como Estado de Bem-Estar Social, com diversos direitos e elementos garantidos por sua Carta Magna, foi assegurado também à população o direito à Previdência Social (concretizado por meio do Regime Geral de Previdência Social, de filiação obrigatória, organizado e mantido pelo Poder Público e de competência exclusiva da União, diferentemente dos serviços de previdência lato sensu, que incluem ainda os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos, os sistemas de previdência complementar e os sistemas de previdência privada), à Assistência Social e a diversos outros benefícios, contributivos ou não-contributivos, vinculados a políticas públicas de outras áreas sociais.

Na linha do que foi exposto até o momento, conclui-se que as atividades desempenhadas pelo INSS **compõem o rol de Atividades Exclusivas do Estado brasileiro, sendo as áreas ligadas à formulação das suas respectivas políticas públicas (Ministérios) consideradas integrantes do Núcleo Estratégico e a entidade ligada às suas implementações (INSS) considerada integrante do Núcleo de Atividades Exclusivas (em sentido estrito)**, de forma que ambas realizam, portanto, funções típicas de Estado em sentido estrito.

## **5. EVOLUÇÃO DAS CARREIRAS DE ESTADO COMO GARANTIA INSTITUCIONAL**

A renovada visão do direito administrativo e da Administração Pública, permeada e moldada pela democracia e pelos direitos fundamentais, cria novos paradigmas, assumindo grande importância a figura do agente público, especialmente o servidor público. É ele quem realiza as atividades essenciais de prestação de utilidades com vistas ao bem-estar da coletividade (serviço público), bem como a interação entre Poder Público e cidadão.

Referido ponto assume salutar importância em nosso país, tendo em vista, como anota Sérgio Buarque de Holanda <sup>6</sup>, que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, ao longo da história, houve o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal.

Há que se pugnar, pois, em defesa do direito administrativo mais de Estado do que de governo, exigindo, assim, o protagonismo do agente tipicamente estatal (não apenas dos membros de Poder), que, com independência e sem vinculação partidária, promove o bem de todos (art. 3º, IV, CF/88).

Uma administração pública consensual exige, assim, necessariamente, a devida valorização das carreiras de Estado. Dessa forma, há que se considerar que a categoria dos servidores públicos tem na Constituição a posição de garantia institucional.

As garantias institucionais – criação do jurista alemão Carl Schmitt – devem ser entendidas como a proteção que a Constituição confere a algumas instituições, cuja importância reconhece fundamental para a sociedade, bem como a certos direitos fundamentais providos de um componente institucional que os caracteriza. Referidas garantias visam, em primeiro lugar, assegurar

a permanência da instituição, embargando-lhe a eventual supressão ou mutilação, preservando invariavelmente o mínimo de “substantividade”, ou seja, aquele cerne que não deve ser atingido nem violado, porquanto, se tal acontecesse, implicaria já o perecimento do ente protegido.

Com efeito, a partir do momento que entendemos as carreiras de Estado como garantia institucional, por consequência, temos que assegurar uma série de mecanismos de proteção – **uma blindagem em torno do servidor – que só as garantias do cargo de carreira típica do Estado podem erigir**. Assim, há que se entender que as normas – princípios e regras – que dão a blindagem indispensável para o bom desenvolvimento das funções públicas têm uma eficácia “protetiva” contra o poder erosivo do constituinte reformador, por serem consideradas elementos integrantes da identidade e da continuidade da Constituição.

Tal eficácia “protetiva” está presente na Constituição Federal de 1988, nas chamadas cláusulas pétreas, integrando o rol do art. 60, § 4º, IV, constituindo, portanto, limites materiais à reforma constitucional.

Da mesma forma, as normas que protegem o servidor público, uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. Fala-se, assim, no princípio da proibição de retrocesso, a saber, o núcleo essencial dos direitos fundamentais, já realizado e efetivado através de medidas legislativas, deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado.

#### 5.1. Estabilidade Qualificada e a Carreira de Estado

A estabilidade na Carreira de Estado, para além das mudanças pontuais conforme já foi apontado nos tópicos anteriores, deve ser vista como qualificada, como no caso dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo da carreira do Seguro Social, pois desempenham função típica finalística. Essa proteção de alçada constitucional **visa garantir a manutenção das políticas públicas, uma vez que são os servidores estáveis que asseguram a continuidade dos pagamentos dos benefícios e a implantação das políticas públicas. Se não fosse dessa forma, fazendo analogia à carreira privada, poderíamos ter uma descontinuidade dos serviços, por motivo de greve, por exemplo, o que não ocorre com os agentes de carreira de Estado.**

A estabilidade possibilita, também, que o cidadão usufrua de uma prestação de serviços essenciais mais “efetiva”, pois a atuação do servidor ocorre de **forma mais fidedigna e condizente com a personificação (atributos de autoridade, exclusividade e excelência) do Estado e com uma análise efetivamente legalista e imparcial, blindando o agente dos riscos de ingerências e interferências externas.**

#### 6. A CARREIRA DO SEGURO SOCIAL COMO CARREIRA TÍPICA DE ESTADO

Nesse cenário, entende-se que a implementação de uma reforma administrativa que redunde em efetividade e excelência dos serviços públicos, pressupõe a revisão do rol de atividades que são atualmente definidas como Atividades Exclusivas do Estado, de modo a proteger os serviços exclusivos do Estado do patrimonialismo, do clientelismo e da corrupção.

A Carreira do Seguro Social, ao tempo em que executa as políticas públicas federais relacionadas à concessão de benefícios, contributivos ou não-contributivos, também é responsável por **proteger e resguardar o erário** contra pagamentos indevidos, fazendo com que apenas quem efetivamente faça jus ao direito possa recebê-lo.

O servidor da Carreira do Seguro Social ainda **atua na gestão e no controle de benefícios federais, na medida em que realiza controle prévio, relacionado à administração das informações sociais, ao reconhecimento de direitos, gestão da folha de pagamento de benefícios, e controle a posteriori, integrado pelas atividades de fiscalização, apuração de possíveis irregularidades em benefícios e gestão de cobranças administrativas, razões que reforçam que a Carreira do Seguro Social possui os atributos típicos das carreiras exclusivas de Estado.**

Além dos altos níveis de responsabilidade das atribuições da Carreira, já evidenciados anteriormente, especialmente por meio do poder individual dos servidores para ordenação de despesas que onerarão o Erário, em média, por décadas com benefícios, ressalta-se, ainda, que o corpo técnico da CSS, no exercício da atribuição de reconhecimento do direito previdenciário, realiza no INSS o que, no âmbito da Justiça Federal, é segregado entre seu corpo técnico de servidores (instrução e análise) e o magistrado competente (decisão final). Entretanto, na autarquia cabe aos servidores instruir, analisar e decidir os processos administrativos com requerimentos de benefícios. Portanto, no Instituto, o quadro da CSS realiza atividades com altos níveis de complexidade, de responsabilidade e de relevância estatal, equiparando-se, no tocante ao reconhecimento do direito e guardadas as devidas proporções, a todo o conjunto de atividades realizadas pelo Judiciário, seus membros e seu corpo de servidores. Daí o **entendimento de que as atividades da CSS devem ter a proteção do Estado para que tais agentes públicos possam exercê-las sem interferências, sem pressões, com isenção e lisura, enfim, cobertos pelo manto da segurança que a Carreira de Estado proporciona.**

Esse entendimento é corroborado ainda pelo rol de características e critérios que também demonstram a especificidade das atividades desenvolvidas no Instituto Nacional do Seguro Social, porém, ressaltando que a carreira não se confunde com a Instituição. Nos próximos tópicos serão arrolados apontamentos com dados estatísticos e numéricos que reforçam e coadunam com a tese exposta, de inclusão da carreira como de “Estado”.

#### 6.1. Modernização e automatização do INSS: economia para o Governo e para a sociedade

O processo de modernização e transformação digital do INSS gerou uma série de benefícios para o Estado brasileiro e para a sociedade como um todo. A otimização de seus procedimentos culminou em um montante bilionário de economia anual, bem como, o Instituto ainda apresenta um potencial de economia ainda mais expressivo. Os quadros abaixo consolidam os resultados alcançados e potenciais, cujos estudos com as fontes e fundamentação ficam à disposição para consulta mediante solicitação:

Quadro 1:

| <b>Resultados obtidos (economia gerada)</b>        |                                                       |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| <b>Item</b>                                        | <b>Economia anual</b>                                 |
| Redução de atendimentos presenciais                | R\$ 945.698.978,52                                    |
| Virada de serviços (Transformação Digital)         | R\$ 799.586.022,51                                    |
| Redução da folha de pagamento de servidores ativos | R\$ 999.229.060,96                                    |
| Redução com material de consumo                    | R\$ 13.239.381,90                                     |
| Desenvolvimento do login único do governo federal  | R\$ 15.000.000,00                                     |
| Decisão automática de benefícios                   | R\$ 178.227.113,22                                    |
| Apuração de irregularidades em benefícios          | R\$ 4.370.000.000,00                                  |
| Qualificação da folha de pagamento de benefícios   | R\$ 471.260.070,88                                    |
| <b>Total da economia gerada</b>                    | <b>R\$ 7.792.240.627,99 (mais de 7,7 bilhões/ano)</b> |

(Fonte: <http://www.transformainss.com.br>)

Quadro 1:

| <b>Resultados potenciais (economia possível)</b>      |                       |
|-------------------------------------------------------|-----------------------|
| <b>Item</b>                                           | <b>Economia anual</b> |
| Evolução da automatização do reconhecimento inicial   | R\$ 1.441.128.000,00  |
| Automatização de demandas judiciais                   | R\$ 172.430.839,50    |
| Automatização da manutenção de benefícios             | R\$ 25.077.855,66     |
| Evolução da apuração de irregularidades               | R\$ 8.840.000.000,00  |
| Cobrança administrativa (apuração de irregularidades) | R\$ 1.016.836.054,60  |

|                                                         |                                               |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Pagamento de juros em decorrência de correção monetária | R\$ 207.031.481,48                            |
| Redução de fraudes documentais <sup>7</sup>             | R\$ 100.000.000.000,00                        |
| Melhoria da qualificação da folha de pagamento          | R\$ 1.255.143.518,00                          |
| <b>Total do potencial de economia</b>                   | <b>R\$ 13.957.647.749,24 (13 bilhões/ano)</b> |

(Fonte: <http://www.transformainss.com.br>)

Com os esforços institucionais de transformação digital empreendidos pelo INSS de 2018 até hoje, capitaneados pelos servidores da Carreira do Seguro Social, mitigando riscos de fraudes documentais, foi gerada uma economia anual de R\$ 8,3 bilhões, com potencial de economia de 13 bilhões nos exercícios vindouros

O Instituto vem investindo na transformação digital, **migrando** o atendimento presencial para os canais remotos (Central 135 e Meu INSS), que atualmente respondem por mais **de 75%** dos requerimentos solicitados ao INSS, o que permitiu agilizar a primeira etapa de acesso ao serviço pelo cidadão e racionalizar o quadro de pessoal, transferindo servidores das atividades de atendimento para atividades com maiores níveis de complexidade e de responsabilidade, voltadas diretamente ao reconhecimento de direitos.

A transformação digital foi primordial para enfrentamento da redução do quadro de pessoal do INSS (iniciada em 2015 e acelerada com a reforma da previdência social aprovada em 2019), que alcançou a proporção total de 40 % (quarenta por cento) com aposentadorias até 2021, em comparação com o quantitativo de ativos de 2015. (\*fonte: *siape*)

Em contrapartida, o número de requerimentos de benefícios multiplicou-se, exigindo medidas para dar vazão às demandas. Dentre as medidas adotadas pode-se destacar a centralização da análise de requerimentos por equipes especializadas, assim como a implementação de Programas de Gestão nas áreas fim e meio, permitindo o aumento na quantidade de requerimentos analisados e redução dos processos aguardando análise (represados). Assim, considerando a informação do aumento do número de análises médias por servidor, mesmo com a perda considerável de pessoal citada no parágrafo acima, a Autarquia conseguiu manter a média geral de análises por ano.

## 6.2. O INSS como responsável pela Gestão Orçamentária: volume de recursos orçamentários acima de R\$ 680 bilhões de reais

O INSS e a CSS são responsáveis pela gestão orçamentária que supera o montante de **680 bilhões de reais anuais, relativos a cerca de 36 bilhões de benefícios, bem como pela gestão de mais de 90 milhões de segurados**, tendo papel estratégico para o governo federal na gestão e fiscalização de benefícios com alto impacto orçamentário e financeiro, sendo responsável pela execução da despesa primária que, em termos absolutos, representa **o maior gasto primário anual da União**. (\*fonte: TCU e RFB).

Com fundamento no art. 40, § 20, da CF88, no âmbito da União, e considerando ainda a possibilidade de centralização do reconhecimento de direitos e/ou da fiscalização e gestão da folha de pagamento de outros benefícios sociais federais, contributivos e não-contributivos, no INSS, há ainda o potencial de ampliação do montante acima citado para valor superior a R\$ 1 trilhão anual que poderia vir a ficar sob a tutela da Autarquia e da Carreira do Seguro Social, o que culminaria com diversas outras economias para o Estado, tanto com os próprios benefícios (que passariam a ser melhor fiscalizados de forma centralizada e integrada com base em cadastro nacional único - art. 12 da Emenda Constitucional nº 103/2019, com batimentos contínuos, em combate a erros e fraudes), como com os recursos da máquina administrativa (especialmente com a racionalização e otimização de estrutura, pessoal etc).

Nesse contexto, destaca-se, inclusive, a edição do Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021, que transferiu para o INSS a operacionalização do RPPS da União no que tange às autarquias e às fundações públicas do Poder Executivo Federal.

### 6.2.1. Gestão de Risco e Controle Financeiro: atuação da Carreira do Seguro Social

O trabalho da Instituição foi racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Assim as ações no decorrer dos últimos anos, foram focadas na minimização dos riscos inerentes ao seu negócio, qual seja, o reconhecimento do direito da prestação previdenciária/assistencial, levando em consideração as determinações/recomendações dos órgãos de controle.

Da mesma forma, com a necessidade de melhora dos fluxos e dos processos, foram desenhadas diversas rotinas automatizadas dentro do processo de melhoria da eficiência do processo

concessório e revisional da Autarquia Federal.

Neste escopo da gestão de riscos, ilustramos aqui o financeiro, a saber:

- A. A título de Exemplo: tomando como base um servidor do INSS que analise e conceda (em média) **quatro** benefícios previdenciários (aposentadorias) ao dia, com um valor médio unitário de R\$ 1.500,00 por mês, totalizando a autorização de despesas equivalentes a R\$ 6.000,00 ao dia de trabalho.
- B. Estes mesmos **quatro** benefícios concedidos em **um único dia de trabalho** gerarão uma despesa anual média equivalente a R\$ 78.000,00 (12 meses + abono anual "13º") e perdurarão por mais 21 anos (projeção média da expectativa de vida dos beneficiários), podendo onerar a União em mais de R\$ 1,6 milhão neste período.
- C. Ao considerarmos os dias (úteis) de trabalho no ano e por toda a vida laboral do servidor, bem como as hipóteses de responsabilização por erro e, obviamente, por fraude, é possível, de uma forma mais clara e didática, demonstrar o grau de responsabilidade das atividades desenvolvidas pelos servidores da Carreira do Seguro Social.

Diante do contexto de automatização e da mitigação de riscos abordado acima, o quadro de pessoal do INSS segue uma tendência de otimização e os servidores da Carreira do Seguro Social tendem a cada vez mais irem se especializando e migrando para atividades com ainda maiores níveis de complexidade e de responsabilidade.

### 6.3. **A complexidade da legislação que envolve o processo de gestão e operacionalização da Entidade**

A pluralidade de normativos demonstra a necessidade de competências e de conhecimento especializado que os ocupantes da Carreira do Seguro Social devem cumular. A instituição vem investindo cada vez mais em capacitações sobre a matéria previdenciária e no âmbito do controle e apuração de irregularidades. Além das habilidades exigidas na operacionalização de diversos sistemas informatizados institucionais, integram o arcabouço jurídico previdenciário que compõe parte da lista de conhecimentos exigidos no perfil de competências individuais do servidor, entre outros:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF) – arts. 22, 24, 37, 38, 39, 40, 42, 49, 144, 149, 167, 194, 195, 201, 202 e 249 e arts. 19 e 100 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- EC 20/98;
- EC 41/2003;
- EC 47/2005;
- EC 70/2012;
- EC 88/2015;
- EC nº 103/2019;
- Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013 - Regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social – RGPS;
- Lei Complementar no 152, de 3 de dezembro de 2015 - Dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal
- Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 - Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências;
- Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 - Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências;
- Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências;
- Lei no 9.717, de 27 de novembro de 1998 - Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências
- Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências;
- Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004 - Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências;
- Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 - Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências;
- Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 - Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências;



- Portaria SEPRT/ME nº 1.348, de 3 de dezembro de 2019 - Dispõe sobre parâmetros e prazos para atendimento das disposições do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, para Estados, Distrito Federal e Municípios comprovarem a adequação de seus Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS
- Instrução Normativa nº 77 /PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015 - Dispõe de rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988; e
- Outras legislações infraconstitucionais de caráter administrativo federal (Leis nº 8.112/90, 9.784/99, 8.666/93, 13.707/18, Código de Processo Civil, Código Civil, Decreto-Lei nº 5. 452, de 1943 (CLT), dentre outras).

#### 6.4. O INSS como gestor do RPPS da Administração Pública Federal Indireta:

O INSS caminha para ser a Entidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, dos servidores civis da União, conforme Nota Técnica SEI nº 25930/2020/ME <sup>8</sup>, fato que deve ocorrer até novembro de 2021 e que colocará sob a tutela da Autarquia e da Carreira a gestão de inativos de todos os Poderes e órgãos autônomos da União (Executivo, Legislativo, Judiciário, TCU, MPU e DPU), garantindo, inclusive, a devida isonomia no tratamento dado aos demais cidadãos sujeitos ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

“13. Ante o exposto, esta Secretária de Gestão e Desempenho de Pessoal, com base nos resultados apresentados e nas políticas de gestão adotadas por esta Pasta Ministerial, entende que a proposta de **incorporação das atividades associadas à concessão e manutenção de benefícios do RPPS da União ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – é a proposta que se apresenta mais adequada**, considerando o contexto no qual se insere atualmente a Administração Pública Federal.” (Grifo nosso).

A implantação gradativa dessa competência como Entidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS começou a ser implementada com a **edição do Decreto 10.620, de 05 de fevereiro de 2021**, que transferiu ao INSS a gestão do RPPS da União no que tange às autarquias e às fundações públicas, no âmbito da administração pública federal.

## 7. CONSIDERAÇÕES DO ENQUADRAMENTO

### a) Qual o grau de importância adquirido pela Autarquia INSS, bem como do seu quadro de servidores, no âmbito da organização do Estado?

O tratamento atual conferido ao INSS é compatível com o modelo que se pretende implantar no Estado Brasileiro, focado na eficiência dos serviços públicos e no controle e fiscalização da coisa pública.

Dentro da organização do Estado, no Núcleo das Atividades Exclusivas, o INSS é o responsável por operacionalizar e executar de modo exclusivo o direito constitucional à Previdência Social no que tange ao Regime Geral de Previdência Social. Soma-se a isso, ainda, a operacionalização exclusiva do BPC/LOAS, no que tange à Assistência Social, e do regime de previdência da União no que se refere aos servidores da administração indireta (autarquias e fundações públicas).

Como já demonstrado anteriormente, trata-se da carreira responsável pela atividade pública que representa a maior fatia do orçamento da União (excetuando-se a dívida pública).

### b) Pode-se depreender do Ordenamento Jurídico brasileiro a necessidade da existência de uma carreira específica e exclusiva para o exercício das atividades relacionadas à gestão da Previdência Social e, por conseguinte, da carreira do Seguro Social?

A definição das carreiras que irão compor a Administração Pública será determinada a partir da sistemática adotada na esfera de organização estatal. Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado indica a existência de três setores:

- Primeiro Setor, chamado de núcleo estratégico, deverá ser formado pela cúpula dos três poderes e pelo Ministério Público, o qual será organizado através das estruturas burocráticas. Conforme consta no Plano Diretor: *“corresponde ao Governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas públicas.”*

- Segundo Setor, composto por órgãos e entidades responsáveis pela prestação das atividades exclusivas do Estado, organizadas pelos moldes gerenciais em conjunto com alguns postulados burocráticos: “*é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços ou agências em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.*”
- Terceiro Setor, formado por organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público, entidades de apoio e serviços sociais autônomos, organizados através de mecanismos da administração gerencial, exclusivamente.

Ademais, a Reforma Administrativa dos anos 90 admitiu a delimitação de que são carreiras de Estado aquelas “relacionadas com a **formulação, controle e avaliação das políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o poder de Estado**”.

De tais carreiras, então, decorrem “**os objetivos fundamentais e as opções sociais formuladas por este Estado, as quais acabam por se inserir na sua estrutura administrativa**”. Nesta esteira, os servidores públicos que desempenham as atividades exclusivas de estado são os que “**organizam e dirigem toda a organização estatal, além de formular políticas ou governar**”. **Sujeitos que detêm, portanto, em alguma medida, o poder do Estado, atuando como administradores profissionais ainda mais competentes e mais prestigiados, porque auxiliam os políticos a desenhar instituições e políticas públicas, se encarregam de sua implementação, controlam os recursos públicos.**

A Constituição Federal de 1988, mesmo com as Emendas, não se preocupou em elencar as carreiras exclusivas de Estado, remetendo tal matéria à regulamentação infraconstitucional.

#### **c) Quais as premissas para o enquadramento da Carreira do Seguro Social no rol da tipicidade das funções exercidas pelo Estado?**

A CF/88 estabeleceu em seu artigo 6º, no rol dos Direitos Sociais, a Previdência Social, que é classificada como um direito de **Segunda Geração**, visto que está ligada ao conceito de igualdade e com o poder de exigir do Estado a garantia dos direitos sociais, imprescindíveis à possibilidade de uma vida digna.

Tem-se, então, que o ordenamento reservou aos servidores integrantes da Carreira do Seguro Social um status “diferenciado” que se justifica em face da essencialidade das funções por eles exercidas, ou seja, são garantidores de um Direito Social, que é por definição um direito fundamental assegurado na Carta Magna, imposto pelo princípio Federativo.

Nesta esteira, pode-se asseverar que a Administração Pública, aparelhamento criado pelo Estado, para consecução de seus objetivos, tem por escopo um único e imutável objetivo: o alcance do bem comum. **Fato este que coaduna com a missão Institucional do INSS e de seus servidores, que é garantir um direito social (um “seguro público”) a todos os brasileiros: a Previdência.**

Esta perspectiva passa pela construção de uma Administração Pública Previdenciária eficiente e atuante, visto que, atribui-se ao INSS o encargo de prover as necessidades do Estado, como garantidor de políticas públicas. Impende-se assegurar aos servidores encarregados dessa missão, a dignidade compatível ao exercício de suas atividades, sendo de suma importância que a valorização profissional e a retribuição condizente são elementos imprescindíveis para sua atuação, cumprindo-se com maior efetividade, também, o princípio constitucional da eficiência.

## **8. RISCOS DO NÃO ENQUADRAMENTO**

Atualmente a Carreira do Seguro Social não é reconhecida como típica de Estado, em que pese já estar devidamente fundamentado que o cerne de suas atribuições envolve a prestação de serviços típicos que integram o Núcleo de Atividades Exclusivas do Estado brasileiro.

A terceirização é um fenômeno mundial, generalizado em todas as atividades e tipos de trabalho, apresentando diferentes modalidades e formas de regulação e legislação.

A atual necessidade de evolução e eficiência do serviço público é ponto fundamental para análise de uma possível modificação da forma de trabalho, visando melhoria a partir do processo de terceirização ou universalização da atividade, fundamento básico que deixou de ser algo residual ou periférico para se institucionalizar em todas as regiões do mundo, tanto nos países desenvolvidos e centrais, quanto em países como o Brasil.

No quadro atual de transformações do trabalho, faz-se necessário analisar como os processos de globalização, de reestruturação produtiva e de hegemonia neoliberal se manifestaram no âmbito do trabalho do servidor público.

Nesse ponto, cabe observar que os altos níveis de complexidade e de responsabilidade das atividades aliado à falta de perspectivas e de um maior reconhecimento do Estado acerca da

relevância da Carreira e de sua estruturação (remuneração, instrumentos de desenvolvimento e profissionalização etc) resultam em significativo número de evasões, acarretando que bons servidores que são prospectados por meio dos concursos não conseguem ser retidos (pois existem muitas outras carreiras públicas mais atraentes e, em certa medida, podem ser até mais acessíveis em termos de dificuldades de seleção), impactando negativamente no atingimento das metas institucionais do INSS e, em consequência, prejudicando a prestação do serviço típico à sociedade.

A justificativa exposta no Plano Diretor do Governo Fernando Henrique <sup>9</sup> defende uma administração pública gerencial espelhada na administração da empresa flexível, uma vez que “o paradigma gerencial contemporâneo (...) exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade” e, desta forma, os servidores devem possuir este perfil flexível em sua atuação, reservando as atividades exclusivas e do Núcleo de Governo como atividades típicas de Estado.

Segundo a teoria do risco criado, que é uma ampliação da teoria do risco proveito, qualquer atividade, seja econômica ou não, é geradora de riscos, isto é, o agente coloca-se em situação de risco tão somente por exercer a atividade.

Ocorre que o não enquadramento em atividade típica de Estado, utilizando servidores de atividades gerais pode gerar riscos à administração pública, dentre eles financeiros e civis.

### 8.1. Riscos Financeiros

A teoria do risco administrativo é conceituada como o entendimento de que nenhum particular deve suportar o dano advindo de atividades voltadas ao interesse social de uma coletividade. De acordo com esta teoria, que é a base para a responsabilidade objetiva do Estado, não há necessidade de se provar a culpa do agente estatal.

Para compensar esta desigualdade originada pelo próprio Estado, os demais componentes desta comunidade devem concorrer para a reparação do dano.

É de se imaginar que uma explosão de concessão de benefícios previdenciários e sociais operacionalizados pelo INSS, sem qualquer controle, acarrete em aumento considerável das despesas que onerará o Orçamento Federal e que a recuperação de valores pagos indevidamente, por serem em sua maioria considerados benefício alimentar, possui baixa efetividade, de forma que, segundo León DUGUIT <sup>10</sup>, a atividade do Estado se exerce no interesse de toda a coletividade; as cargas que dela resultam não devem pesar mais fortemente sobre uns e menos sobre outros.

Tal situação já foi verificada com a terceirização da perícia médica federal, no final dos anos 90 (ainda como a então área de saúde do trabalhador no INSS), havendo um crescimento exorbitante de benefícios por incapacidade no início dos anos 2000, e que só foi reduzido com a contratação de novos servidores (peritos médicos)..

Atualmente o número de benefícios temporários por incapacidade em manutenção (antigo auxílio-doença) está no mesmo patamar de 2005 (quando ainda a mão de obra era terceirizada ou fora do quadro de peritos médicos). Manter o mesmo patamar de benefícios, resultaria em um crescimento anual próximo de 3%, o que atualmente seria o dobro dos benefícios em manutenção.

### 8.2. Riscos Civis

A máxima romana *ubi emolumentum ibi onus*, isto é, onde está o bônus deverá estar o ônus, significa exatamente que aquele que tira proveito ou vantagem do fator gerador do dano, ainda que indiretamente, tem a obrigação de repará-lo.

Logo, o responsável pelos prejuízos individuais ou transindividuais é quem se beneficia das atividades de risco.

Naturalmente o agente, a favor de quem todo um mecanismo é acionado e lhe traz resultados favoráveis, repare os danos causados a outrem. Ocorre que a ampliação de concessão sem critério rigoroso pode gerar um risco social com o possível estouro do Orçamento Federal, sem possibilidade de recuperação.

Hoje o INSS possui em média 9% da sua folha com algum indício de irregularidade. Destes, 16% quando analisados geram algum corte de benefício, isto é 1,44% dos benefícios devem ser cortados, o equivalente a mais de 6 bilhões de reais.

Por óbvio, esta situação ocorre dentro de um volume aceitável, o aumento das concessões sem critério pode gerar prejuízo social, com o engessamento da administração pública com o estouro do Orçamento Federal, como ocorreu em outros países como Grécia e Portugal.

Não se pode confundir, porém, o conceito de risco civil com o de risco social, o qual é bem definido por Rocha e Baltazar Jr. <sup>11</sup> como “os eventos, isto é, os fatos ou acontecimentos que ocorrem na vida de todos os homens, com certeza ou probabilidade significativa, provocando um desajuste nas condições normais de vida”.

Desta forma, o risco civil tende ao crescimento a curto e médio prazo, de forma a também ampliar a dificuldade em mitigar tal risco.

Outro risco civil seria o INSS atuar sem a devida competência no pagamento de benefícios, hoje a maior forma de distribuição de renda do país. Um atraso ou falta de pagamento

poderá causar dano civil e social sem precedentes.

a eventual utilização de terceiros, que não os servidores especializados da CSS, para analisar os requerimentos de benefícios ou algo do tipo

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante o exposto, concluímos pela necessidade de reconhecimento das atividades desenvolvidas pela Carreira do Seguro Social como integrantes do Núcleo de Atividades Exclusivas do Estado brasileiro e, portanto, exclusivas, indelegáveis e sem paralelo no setor privado, motivo pelo qual se propõe o enquadramento da Carreira como típica de Estado.

Considerando os argumentos descritos, demonstrou-se que as atividades desempenhadas pelos servidores do INSS compõem o rol de Atividades Exclusivas do Estado brasileiro, sendo as áreas ligadas à formulação das suas respectivas políticas públicas (Ministérios) consideradas integrantes do Núcleo Estratégico, e a entidade ligada às suas implementações (INSS) considerada integrante do Núcleo de Atividades Exclusivas (em sentido estrito), de forma que ambas realizam, portanto, funções típicas de Estado, na forma do proposto no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

A medida proposta possibilitará o fortalecimento da carreira e a retenção dos profissionais altamente capacitados na Entidade, uma vez que esta possui relevante papel social, econômico e fiscal no Estado brasileiro, tanto como responsável pelo reconhecimento de direitos, como pela fiscalização e apuração de irregularidades e pela gestão dos benefícios sociais federais, contributivos e não-contributivos, cumprindo a finalidade de atender ao interesse público e oferecer serviços de qualidade à sociedade brasileira.

Esta premissa, conforme abordada nesta Nota Técnica, demonstra que uma das preocupações centrais do Estado Brasileiro é a manutenção do equilíbrio financeiro das contas públicas, sendo evidente que o INSS e os integrantes da Carreira do Seguro Social, pelos altos níveis de complexidade e de responsabilidade de suas atividades, bem como por serem responsáveis pela gestão da maior despesa do Orçamento, devem gozar de uma estrutura de carreira que valorize e assegure algumas garantias através do reconhecimento das suas atividades como exclusivas e indelegáveis e do seu enquadramento como típica de Estado.

Além dos motivos já elucidados na presente Nota Técnica, o enquadramento da Carreira do Seguro Social como carreira típica de Estado é medida que visa, também, o fortalecimento do Núcleo Estratégico do Estado, uma vez que a Autarquia controla, fiscaliza e faz a gestão dos riscos administrativo, financeiro e sociais, executando um papel de destaque na implantação e manutenção de todo o aparato de políticas públicas.

Por todo o exposto, o reconhecimento da Carreira do Seguro Social como carreira típica de Estado tende a fortalecer as estruturas de proteção social e previdenciária preconizadas pela Constituição Federal de 1988. Afinal, somente uma carreira perene e independente de influências indevidas possui verdadeiras condições de implementar, com qualidade, políticas de longo prazo como é o caso da Previdência Social.

Encaminhamos a presente Nota Técnica a fim de subsidiar e fundamentar o reconhecimento e enquadramento da Carreira do Seguro Social e seus cargos como de Estado.

Brasília, de fevereiro de 2021.

**ROGÉRIO SOARES DE SOUZA**

Diretor de Gestão de Pessoas e Administração

---

## Notas

<sup>1</sup> MARE, A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 11.

<sup>2</sup> SANTOS, Luiz Alberto dos. Critérios para a definição de atividades exclusivas de Estado e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

<sup>3</sup> BERNARDES, Hugo Gueiros. Serviço público: função pública, tipicidade, critérios distintivos.

<sup>4</sup> MOTTA, Raquel Dias da Silveira. Agentes públicos: classificação. Enciclopédia jurídica da PUC-SP.

<sup>5</sup> MOTTA, op. cit.

<sup>6</sup> Sérgio Buarque de Holanda. Raízes do Brasil, p. 146

<sup>7</sup> Qual é o impacto que a transformação digital pode ter para a Previdência Social” - Estudo realizado pelo BrazilLAB, em parceria com a Fundação BRAVA e o Centre for Public Impact (CPI).

<sup>8</sup>Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. *Nota Técnica SEI nº 25930/2020/ME*.

<sup>9</sup> MARE, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, P. 17.

<sup>10</sup> DUIGUIT, LÉON. Fundamentos do Direito, p. 110.

<sup>11</sup> ROCHA, Daniel Machado; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social, p. 6.

#### *Referências Bibliográficas*

ALMEIDA, Fernanda Menezes Dias de. **Competências na Constituição de 1988**, São Paulo: Atlas, 1991, p. 32.

**BERNARDES**, Hugo Gueiros. Serviço público: função pública, tipicidade, critérios distintivos. **Revista de Informação Legislativa**, v. 30, n. 118, p. 111-126, abr./jun. 1993. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176126>>.

**BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 11 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974. Dispõe sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13 dez. 1974. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6185.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm)>

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25. jul. 1991. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm)>

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 3 jun. 1992. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.855, de 01 de abril de 2004. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001, instituindo a Carreira do Seguro Social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2 abr. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.855.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.855.htm)>. Acesso em 11 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.653, de 28 de janeiro de 2016. Dispõe sobre as atribuições específicas dos cargos de Analista do Seguro Social e Técnico do Seguro Social, de que trata a Lei nº 10.855, de 1º abr. 2004. Diário Oficial da União, Brasília, 29 jan. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8653.htm)>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, 5 fev. 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10620.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10620.htm)>.

BRASÍLIA. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **A Nova Política de Recursos Humanos**, Cadernos do MARE nº 11, Brasília: MARE, 1997, p.12.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia/Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. (2020). *Nota Técnica SEI nº 25930/2020/ME*. Relatório Final de Estudos: Unidade Gestora Única, Brasília, 2020.

\_\_\_\_\_. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado** 1995. 86p. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do estado de 1995. In: **Revista de Administração Pública** 34 (4), julho, 2000, p.9 e pp. 55-72.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. In: **Revista do Serviço Público**, nº 1, v. 120, 1996, p. 7-º 1, v. 120, 1996, p. 7-40.

\_\_\_\_\_. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. In: **Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Campus Elsevier, 2004, p. 12.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 362.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**, tradução, DUGUIT, León. *Traité de droit constitutionnel*. 3ª ed. Paris: Acienne Librairie Fontemoing & Cie, vol. II, p. 130.

FERREIRA, Marcelo Dias. **Carreiras típicas de Estado**: profissionalização do servidor e núcleo estratégico.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Parte General. 7a. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003, II-30.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. O Homem Cordial. In: *Raízes do Brasil*. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 146.

LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **Teoria do risco social (contingência) e da proteção estatal**. <http://genjuridico.com.br/2020/02/17/teoria-risco-social-contingencia/>. Acesso em 13 de fev. 2021.

MIRANDA, Jorge. **Funções, órgãos e actos do estado**. Lisboa: Lisboa, 1990, p. 24.

MOTTA, Raquel Dias da Silveira. Agentes públicos: classificação. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr, Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/3/edicao-1/agentes-publicos:-classificacao>. Acesso em 13 fev. 2021.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias**. São Paulo: J. de Oliveira, 2002.

Qual é o impacto que a transformação digital pode ter para a Previdência Social” - Estudo realizado pelo BrazilLAB, em parceria com a Fundação BRAVA e o Centre for Public Impact (CPI), que se baseou em um relatório do Tribunal de Contas da União (TC 017.519/2017-9). Disponível em: <<https://previdenciadigital.brazillab.org.br/>>.

ROCHA, Daniel Machado; BALTAZAR JR., José Paulo. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 6.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. **Manual de direito financeiro e direito tributário**. 5. ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1985, p. 16.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Critérios para a definição de atividades exclusivas de Estado e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: mai. 1999. Disponível em: <[https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/04/criterios\\_para\\_a\\_def.pdf](https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/04/criterios_para_a_def.pdf)>



Documento assinado eletronicamente por **ROGERIO SOARES DE SOUZA, Diretor(a) de Gestão de Pessoas e Administração**, em 01/03/2021, às 12:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.inss.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2716886** e o código CRC **4EA57F05**.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Diretoria de Gestão de Pessoas

**NOTA TÉCNICA Nº 4/2022/DGP-INSS**

**PROCESSO Nº 35014.345979/2020-20**

**INTERESSADO: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAS**

**Proposta de reconhecimento, pelo Poder Executivo, das atividades desenvolvidas pela Carreira do Seguro Social como integrantes do Núcleo de Atividades Exclusivas do Estado Brasileiro.**

### SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente Nota Técnica visa apresentar elementos que justifiquem o reconhecimento, pelo Poder Executivo, das atividades desenvolvidas pela Carreira do Seguro Social como integrantes do Núcleo de Atividades Exclusivas do Estado Brasileiro, e, portanto, exclusivas, indelegáveis e sem paralelo no setor privado.
2. Ademais, serão demonstrados os principais atributos das atividades exercidas pelos servidores da Carreira do Seguro Social - CSS, bem como os aspectos, requisitos e critérios que subsidiam o reconhecimento e enquadramento da Carreira e seus cargos como de Estado.

### CONTEXTUALIZAÇÃO

3. O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS foi criado em 27 de junho de 1990, por meio do Decreto nº 99.350, a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS com o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, como autarquia vinculada ao então Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS.
4. Atualmente o INSS é o braço do Estado Brasileiro para operacionalização do reconhecimento dos direitos dos segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que abrange mais de **71 milhões de filiados** aproximadamente **36,5 milhões de beneficiários**. (Fonte: \*SINTESE – fev/2022). Assim, se o INSS fosse considerado uma nação, seria a 4ª maior nação das Américas.

### Quadro 1: Os maiores das Américas





5. Além da concessão de benefícios, o INSS vem atuando de maneira significativa na fiscalização e apuração de irregularidades, implementando uma Gestão voltada para mitigar os riscos e garantir a prestação do serviço público eficiente e de qualidade, minimizando, assim, os impactos econômicos e sociais que poderiam recair sobre a sociedade.

6. Em linhas gerais, pode-se inferir que o INSS foi criado como uma organização pública prestadora de serviços previdenciários para a sociedade brasileira. Porém, com o passar dos anos, e a partir da capilaridade de sua rede de atendimento e o reconhecimento do governo em relação à sua governança e eficiência operacional, o Instituto foi incumbido de gerenciar outros benefícios não previdenciários, como é o caso dos assistenciais (Lei Orgânica da Assistência Social: Benefício de Prestação Continuada e mais recente o Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência) e benefícios trabalhistas como o Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (“Seguro-Defeso”).

7. Convém salientar, que todo este rol de benefícios ofertados à Sociedade possui relevância significativa no cenário macroeconômico e social.

8. A Autarquia é reconhecida como órgão público de gestão de maior despesa pública federal após o pagamento de juros e, por consequência, o maior distribuidor de renda América Latina, fatos estes que evidenciam a importância dos servidores da Carreira do Seguro Social - CSS, que revelam a Gestão de Benefícios como a engrenagem central do governo, proporcionando controle eficiente dos recursos para que o sistema previdenciário seja sustentável e permanente.

## ANÁLISE SITUACIONAL DO INSS E REFORMA ADMINISTRATIVA

9. O INSS caracteriza-se, portanto, 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.** Nesse contexto e procurando preservar a integridade da qualidade do atendimento, a entidade busca continuamente alternativas de melhoria na formulação e implementação de políticas públicas, programas de modernização e excelência operacional, ressaltando a maximização e otimização de resultados e de ferramentas que fundamentam o processo de atendimento seguro e eficiente.

10. Destaca-se que a revisão de dispositivos constitucionais é acompanhada por mudanças na esfera jurídico-legal, direcionadas para o delineamento de condições propícias à implementação de novos formatos organizacionais e institucionais.

11. Nesse sentido, a realização de uma reforma administrativa, dentre outras medidas de caráter gerencial, deve buscar o fortalecimento das carreiras vinculadas às entidades da administração destinadas ao exercício das chamadas atividades **exclusivas de Estado.**

12. As carreiras típicas de Estado são aquelas que possuem atribuições sem correspondência no setor privado, em decorrência das atribuições dos cargos efetivos que a compõem.

13. Segundo o MARE1 os servidores públicos – integrantes de carreiras de Estado - serão apenas aqueles cujas atividades estejam voltadas para as atividades exclusivas de Estado, ou seja, os que estiverem alocados no **Núcleo Estratégico ou no setor das Atividades Exclusivas**, que representarão o Estado enquanto pessoal e serão os atuantes nas atividades correspondentes a área tracejada no quadro abaixo:

**Quadro 2: Setores do Estado, Formas de Propriedade e de Administração**

|                                 | FORMA DE PROPRIEDADE                                                                              |                     |         | FORMA DE ADMINISTRAÇÃO |           | INSTITUIÇÕES                                                                         |                                       |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|---------|------------------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
|                                 | Estatal                                                                                           | Pública Não-Estatal | Privada | Burocrática            | Gerencial |                                                                                      |                                       |
| Atividades Exclusivas do Estado | NÚCLEO ESTRATÉGICO<br>Legislativo, Judiciário, Presidência,<br>Cúpula dos Ministérios             | ●                   |         |                        | ●         | Secretarias<br>Formuladoras de<br>Políticas<br>Públicas<br><br>Contrato de<br>Gestão |                                       |
|                                 | ATIVIDADES EXCLUSIVAS<br>Polícia, Regulação<br>Fiscalização, Fomento,<br>Seguridade Social Básica | ●                   |         |                        |           | ●                                                                                    | Agências<br>Executivas e<br>Autônomas |
|                                 | SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS<br>Universidades, Hospitais, Centros<br>de Pesquisa, Museus               | Publicização<br>→   | ●       |                        |           | ●                                                                                    | Organizações<br>Sociais               |
|                                 | PRODUÇÃO PARA O MERCADO<br>Empresas Estatais                                                      | Privatização<br>→   |         | ●                      |           | ●                                                                                    | Empresas<br>Privadas                  |

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. (1995).

14. Conforme demonstrado acima, faz-se necessário ampliar o entendimento de quais atividades devem ser consideradas exclusivas de Estado. Atualmente, não há uma definição clara do que seriam atividades exclusivas das Carreiras de Estado. A doutrina e a jurisprudência têm entendido que as carreiras de Estado são aquelas cuja existência somente encontra razão ou sentido dentro da estrutura do Estado, **não havendo similaridade no setor privado**.

15. Preliminarmente à apresentação de qualquer proposta, contudo, considera-se relevante abordar alguns elementos da Administração Pública Gerencial no Brasil no que se refere à gestão do quadro funcional no âmbito da Administração Pública federal, motivo pelo qual passaremos a utilizar as brilhantes palavras de Luiz Alberto dos Santos (1999)<sup>2</sup>, em sua obra “Critérios para a definição de atividades exclusivas de Estado e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, que, em que pese retratar a realidade do final da década de 1990, é indispensável ao entendimento e definição do que venham a ser atividades típicas de Estado, conforme se passa a expor:

O processo de implementação de planos de carreira na Administração Pública Federal está intimamente ligado ao processo de organização da burocracia enquanto agente da ação estatal. Tais planos têm-se constituído, de fato, em instrumentos destinados a permitir que os quadros de pessoal de seus órgãos e entidades autárquicas e fundacionais sejam estruturados segundo padrões mínimos de racionalidade. A formação da burocracia - ou da tecnoburocracia estatal - seria, portanto, uma derivação das funções e papéis que o Estado cumpre, em diferentes momentos históricos, a qual é retroalimentada pela própria burocracia. Por seu turno, como reconhece BRESSER PEREIRA, “a definição de quais sejam as atividades exclusivas de Estado deriva da própria definição do que seja esta instituição”. A estruturação dos quadros de pessoal da Administração Pública Federal, conseqüentemente, é uma

expressão e ao mesmo tempo meio da formação desta burocracia, para o que assume um perfil que acompanha a evolução do perfil do Estado a que serve.

A política de recursos humanos elaborada e defendida pelo atual governo, detalhando as premissas do Plano Diretor, admite como necessária a reestruturação dos quadros de pessoal do serviço público. No entanto, essa reestruturação se fará a partir de uma redefinição do papel do Estado - ou do seu aparelho - segundo a qual ficarão concentradas no Estado as atividades relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e as que pressuponham o poder do Estado, "transferindo-se as atividades que podem ser controladas pelo mercado e a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado mas que devem ser subsidiados pelo Estado (...) para o setor privado e para o setor público não estatal, respectivamente".

A reestruturação impõe a organização de carreiras tecnicamente consistentes para que se possa ter um fortalecimento da atuação do Estado, que tende a concentrar-se nas ações de planejamento ou formulação de políticas, regulação, solução dos conflitos sociais, garantia da soberania, da coesão social e do acesso do cidadão aos serviços públicos, ainda que prestados pelo mercado. Esta reestruturação, segundo o MARE, dar-se-ia segundo as diretrizes do quadro a seguir:

Fonte: Adaptado de Bresser Pereira, 1997

Segundo esta concepção,

"Os servidores públicos, e portanto integrantes de carreiras de Estado, serão apenas aqueles cujas atividades estão voltadas para as atividades exclusivas de Estado, relacionadas com a formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o Estado enquanto pessoa. Para a realização de atividades auxiliares como manutenção, segurança e atividades de apoio diversas será dada continuidade ao processo de terceirização, transferindo-as para entidades privadas. O fortalecimento dos profissionais atuando nas áreas exclusivas de Estado é um requisito para garantir a qualidade e a continuidade da prestação de serviços e o alcance do interesse público com a descentralização da prestação de atividades de Estado. O novo papel do Estado pressupõe assim o fortalecimento das carreiras voltadas para a formulação, controle e avaliação das políticas públicas, bem como para atividades exclusivas de Estado. Uma vez que as novas funções estão relacionadas com decisões estratégicas de Estado, as carreiras a serem fortalecidas são as de nível superior associadas ao desempenho de tais competências." (Grifo nosso)

Inobstante, deve-se identificar quais as atividades a serem, para tanto, classificadas e consideradas como integrantes de cada setor, para os fins desta intervenção.

Definir quais são os servidores revestidos dessa caracterização tem sido questão polêmica e insatisfatoriamente resolvida no campo da doutrina, sendo necessário o estabelecimento de critérios para diferenciar o servidor público para o qual é indispensável permanecer sob a esfera do regime estatutário, porque responsável por função pública, logo exclusiva ou típica de estado, dos simples agentes encarregados de serviços públicos.

Para estabelecer esta diferenciação, RENATO ALESSI propõe a identificação de dois requisitos: a) o enquadramento no sistema organizativo da administração pública, ou seja, a condição de servidor do Estado; b) a atribuição de uma função pública "vera e própria", ou seja, atividade ideológica ou volitiva voltada para o exercício, ou para favorecer o exercício, da autoridade pública. Ausente o primeiro elemento, o agente público não é servidor; ausente a segunda, é apenas encarregado de serviço público, ou empregado público. A "prova da tipicidade" deve ser buscada, portanto, nas atribuições a serem exercidas pelos agentes públicos, e aferida mediante critérios objetivos, tais como os propostos por BERNARDES:

- "1. prestação de serviço público em favor da coletividade: finalidade;
2. que envolve o mando estatal: autoridade pública;
3. para atendimento de necessidades públicas a que o Estado se obrigou: essencialidade;
4. que só a administração pública pode exercer: exclusividade ou tipicidade;
5. tendo caráter principal na atividade do agente público: predominância ou intensidade;
6. e importando, para o agente, deveres públicos e acréscimo de limitações na esfera das liberdades cívicas: munus público;
7. principalmente em razão da qualificação funcional do agente ou da designação que recebe:

individualização;

8. e sobretudo se a tarefa é referente à soberania do Estado: excelência.”

São, portanto, decisivos o grau de vinculação da função exercida com a autoridade estatal e a pessoa do agente público considerado. A destinação constitucional do agente, a atividade para a qual contribui é distintivo essencial, seja para a verificação da tipicidade primária ou tipicidade derivada ou auxiliar. Não serão, portanto, quaisquer cargos destinados ao exercício de atividades vinculadas às funções estatais típicas que estarão investidos da tipicidade, mas somente aqueles cujos ocupantes personificam ou enfeixam poderes estatais, ou que exercem parcela desse poder, ou cujos cargos somente têm sentido se vinculados ao exercício desse poder. Caso contrário, a tipicidade das carreiras estaria vinculada ao mero exercício de um cargo no âmbito de determinado órgão, distorcendo o conceito de maneira paradoxal: bastaria ao servidor em atividade de apoio operacional ou técnico-administrativo, consideradas via de regra subalternas, estar em exercício em determinado órgão e seu cargo passaria a ser também caracterizado como típico. Por outro lado, em determinadas situações há atribuições que somente podem ser exercidas no órgão que enfeixa competência estatal específica, o que, necessariamente, acarreta a tipicidade da função exercida pelo agente público. Esse aspecto distintivo pode ser aferido, igualmente, pelas especificidades dos conhecimentos exigidos para ingresso no cargo e sua vinculação com as competências do poder público.

Esta constatação demonstra a impropriedade de se adotar critérios para a organização de carreiras que abordem a questão sob uma ótica simplista, ignorando as diversas especificidades a serem consideradas. É necessário, portanto, para que se possa estruturar cada carreira, identificar-se, as funções de Estado a serem atendidas e, dentro delas, se há especificidades profissionais que exijam a instituição de carreiras igualmente específicas e individualizadas em sua estrutura e atribuições e, em decorrência, a sua tipicidade.

Dentre essas funções, observando-se a conceituação proposta pelos autores citados, destacam-se desde logo, no âmbito dos Núcleos Estratégico e de Atividades Exclusivas do Poder Executivo, algumas funções, como a função fiscalização tributária, previdenciária e trabalhista; a função auditoria-controle interno; a função segurança; a função polícia administrativa (inspeção sanitária, agropecuária, polícia do meio ambiente); a função planejamento/formulação/implementação de políticas públicas/gestão governamental; a função regulação/fiscalização de mercados; a função jurídica/advocacia e defensoria pública; a função legislativa; a função judicial. (Grifo nosso)

Não se trata, evidentemente, de rol exaustivo, que esgote o conteúdo das funções constitucionalmente previstas. Além disso, essas funções, embora distribuídas e compartilhadas pelos citados núcleos, não esgotam o alcance de nenhum dos dois. Porque, em certos casos, não haverá a necessidade de carreiras para todas as atividades quer de um quer de outro núcleo, desde que tais atividades não estejam dotadas de especificidades que exijam a formação de carreiras próprias.

Tais carreiras ou funções a elas associadas estarão, necessariamente, vinculadas à adoção ou manutenção do regime estatutário. Esse regime é necessário para elas porque, como afirma Michel CROZIER, “um certo número de funções administrativas devem ser absolutamente protegidas contra as intervenções dos administrados e contra o favoritismo dos superiores susceptíveis de serem influenciados por considerações externas”.

Além disso, “o problema não é o estatuto, e sim sua uniformidade e a forma como é aplicado”. A adoção do regime estatutário, reiteradamente caracterizado e reconhecido como próprio e específico das carreiras típicas de Estado visa dar aos seus membros garantias no exercício de seus cargos contra o poder político e discricionário, já que é inerente a tais atividades a possibilidade de contrariar interesses particulares no exercício de suas atividades, identificadas com os interesses permanentes do Estado. Em consequência, a impossibilidade de que seja adotado regime jurídico diferenciado para servidores de uma mesma carreira ou categoria impõe que as carreiras e categorias típicas de Estado sejam precisamente identificáveis, ou seja, que seus membros não possam ser confundidos com servidores da mesma categoria em exercício em outros órgãos onde exerçam atividades não típicas. (Grifo nosso)

Para o correto tratamento do tema, é essencial definir limites e condicionalidades à aplicação do conceito de carreiras típicas de Estado, dentre os quais se destacam os seguintes:

- 1) categorias funcionais já existentes cujas atribuições sejam, específica e exclusivamente, em áreas elencadas na Lei nº 6.185/74 e suas alterações posteriores; (grifo nosso)
- 2) carreiras ou cargos claramente definidos em função de atividades típicas, exclusivas e permanentes do Estado, que exerçam funções de agentes públicos na condição de servidores públicos investidos na competência privativa *dojus imperi*, e para as quais se exija

qualificação ou formação profissional específica, ministrada por centro de formação ou Escola de Governo, como requisitos de ingresso no cargo e adequadas às suas competências; (grifo nosso)

3) categorias funcionais já estruturadas perfeitamente identificadas cujas atribuições sejam, específica e exclusivamente, vinculadas a competências executivas ou regulatórias privativas do Poder Público na órbita União, exercidas de forma indelegável, seja sob a forma de permissão, concessão ou autorização, sob pena de nulidade do ato.

A classificação das funções estatais é relevante à medida que permite identificar o grau de essencialidade das funções de Estado. Assim, as funções stricto sensu são intransferíveis, logo, típicas, exclusivas e permanentes do Estado. É o Estado, e apenas ele, através de meios próprios, em especial da burocracia, quem mantém a ordem interna (ordem social), as relações diplomáticas com outros países, assegura a justiça, impõe e arrecada tributos, formula e administra as políticas públicas, estabelece os meios e controla a execução da despesa pública.

## **A CARREIRA DO SEGURO SOCIAL COMO EXECUTORA DE ATIVIDADES DO NÚCLEO TÍPICO DE ESTADO**

16. A Doutrina especializada na temática das carreiras de Estado traz elementos que demonstram que as atividades exercidas pelo INSS e pelos ocupantes de cargos de provimento efetivo da Carreira do Seguro Social integram o Núcleo Típico do Estado:

Segundo o Plano Diretor<sup>3</sup>, o “aparelho do Estado”, ou Administração Pública lato sensu, compreendem núcleo estratégico ou governo, formado pela cúpula dos três Poderes, um corpo de funcionários e uma força militar e policial (a qual, evidentemente, é também composta por funcionários), o núcleo de atividades exclusivas (envolvendo parte das funções stricto sensu e as funções econômicas exclusivas do Estado), o núcleo de serviços não-exclusivos (onde se inserem as funções sociais) e o núcleo de bens e serviços produzidos para o mercado (onde se inserem as funções econômicas de produção de bens e insumos). Para a análise a que nos propomos, são relevantes dois desses setores: o chamado “núcleo estratégico” e o de “atividades exclusivas”, que abordaremos a seguir. (Grifo nosso)

Já na terminologia adotada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, o Núcleo Estratégico corresponde ao governo, em sentido lato: é onde se definem as leis e as políticas públicas, onde as decisões estratégicas são tomadas, e é também responsável por cobrar o seu cumprimento. Corresponderia “aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas”. Segundo BRESSER PEREIRA, é o centro onde se definem a lei e as políticas públicas e onde se garante, “em nível alto”, o seu cumprimento.

No âmbito do Plano Diretor, o Núcleo de Atividades Exclusivas corresponde àquele onde serão prestados serviços que só o Estado pode realizar. Nesse setor é exercido o “poder extroverso” do Estado, que se materializa no poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar, cobrar e fiscalizar tributos, no poder de polícia, na prestação de serviços previdenciários básicos, etc. Integram-no, segundo BRESSER PEREIRA, as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos e também as agências reguladoras, as agências de fomento, de financiamento e controle dos serviços sociais e da seguridade social. (Grifo nosso)

17. No caso específico do Brasil, considerando sua constituição como Estado de Bem-Estar Social, com diversos direitos e elementos garantidos por sua Carta Magna, foi assegurado também à população o direito à Previdência Social (concretizado por meio do Regime Geral de Previdência Social, de filiação obrigatória, organizado e mantido pelo Poder Público e de competência exclusiva da União, diferentemente dos serviços de previdência lato sensu, que incluem ainda os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos, os sistemas de previdência complementar e os sistemas de previdência privada), à Assistência Social e a diversos outros benefícios, contributivos ou não-contributivos, vinculados a políticas públicas de outras áreas sociais.

18. Preliminarmente à análise estrutural das atribuições e atividades desempenhadas pelos titulares de cargos efetivos da Carreira do Seguro Social, faz-se necessário apontamento sobre uma distinção crucial entre os servidores públicos e os empregados da iniciativa privada, que se pode considerar característica do regime de direito público materializada pela imposição do dever de fidelidade ou de lealdade ao seu País e que acarreta deveres e restrições proporcionais: como neutralidade em questões partidárias no exercício de funções públicas, não exercer cargos diretivos em organizações, não exercer o direito de greve (visto que seria atividade considerada essencial) dentre outras atitudes e exercícios que sejam contrários ao interesse estatal.

19. Em uma visão textual do arcabouço jurídico e doutrinário brasileiro relacionados ao tema, as atividades executadas atualmente pelo INSS e contidas nas atribuições dos cargos pertencentes à Carreira do Seguro Social, consideradas como “seguridade social básica”, por si só já bastariam para o enquadramento daquelas no Núcleo de Atividades Exclusivas do Estado, ou seja, típicas de Estado. Entretanto, a carreira nunca foi devidamente reconhecida como tal, mesmo atendendo a todos os atributos colocados, por exemplo, por BERNARDES (1993)<sup>3</sup> como “prova de tipicidade”: finalidade; autoridade pública; essencialidade; exclusividade ou tipicidade; predominância ou intensidade; munus público; individuação; e excelência; conforme apresentado a seguir.

### **Prestação de serviço público em favor da coletividade (finalidade)**

20. O conceito delimitado na constituição da Seguridade Social, inicia-se pelo “primado do trabalho” culminando no controle do “risco social” (que devem ser protegidos pela previdência, como doença, invalidez, morte, idade avançada, proteção à maternidade e ao trabalhador em situação de desemprego, dentre outros).

21. Dentre todas as ações para mitigação de riscos sociais realizados pelos poderes públicos, assim como pela sociedade, somente estarão compreendidos no tripé da Seguridade Social aquelas ações que visam garantir os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social.

22. Deve ser reforçado que o art. 6º da Constituição Federal-CF de 1988, descreve diversos “direitos sociais”, mas nem todos estes estão definidos no modelo de “seguridade social” descrito no art. 194. Direitos à vida, moradia, trabalho, transporte, segurança, dentre outros, NÃO fazem parte do conceito de Seguridade Social.

23. A previdência social brasileira possui dois regimes básicos distintos, que são o Regime Geral de Previdência Social, chamado de RGPS, e os Regimes Próprios de Previdência de Servidores Públicos, chamado de RPPS.

24. Ao RGPS estão vinculados os trabalhadores brasileiros de modo geral, sendo disciplinado no art. 201 da Constituição Federal, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

25. Quanto aos RPPS, abordados no art. 40 da Constituição, até a publicação da Emenda Constitucional 103/2019, cada ente federativo (União, Estados, DF e Municípios) detinha competência para criar um único regime previdenciário para seus servidores, desde que ocupantes de cargo efetivo (quaisquer outras pessoas contratadas pela Administração Pública que não ocupem cargo público efetivo são vinculadas ao RGPS, como, por exemplo, empregados públicos, comissionados, etc.). Com as alterações pela Emenda Constitucional 103/2019, o § 22 do art. 40 da CF/88 veda a instituição de novos regimes próprios de previdência social, dispondo que Lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão.

26. O servidor da Carreira do Seguro Social atua como representante direto do Estado, devendo sua conduta obedecer a lisura e a impessoalidade. Ao mesmo tempo, a alta qualificação

exigida, bem como a responsabilidade envolvida nas tarefas desempenhadas pelos integrantes da casa, torna necessário que as remunerações e garantias sejam compatíveis às atribuições.

27. Convém observar, que tanto a estabilidade quanto carreiras fortes e bem estruturadas são de interesse também da sociedade. Assim, enfatizamos que o INSS possui papel estratégico no desenvolvimento, operacionalização e gestão eficiente das políticas públicas, atuando diretamente no combate à desigualdade social.

28. Nesta perspectiva, como se pode perceber, a Carreira do Seguro Social deve ser dotada de garantias, as concernentes às carreiras de Estado, uma vez que exercem exclusividade uma política constitucionalmente proeminente que a descontinuidade ou mero desequilíbrio no exercício dessas atividades poderia gerar um caos/risco social ou enormes prejuízos ao erário.

29. Nessa mesma linha de raciocínio, cabe salientar que o INSS é o gestor do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, um banco de dados que possui atualmente mais de 35 bilhões de informações cadastrais e laborais, ou seja, representa a maior Base de dados Sociais do Brasil. Esse fato viabiliza uma gestão mais efetiva e um controle mais eficaz da arrecadação, além de servir de subsídio para demais políticas públicas, evidenciando a complexidade e pluralidade das atribuições dos cargos de provimento efetivo do quadro de pessoal do INSS, que reverberam de maneira sensível em todo o cenário socioeconômico brasileiro.

### **Que envolve o mando estatal (autoridade pública)**

30. A Carta Magna brasileira atribuiu significado ímpar aos direitos fundamentais. Já a colocação do catálogo de direitos fundamentais no início do texto constitucional denota a intenção do constituinte de emprestar-lhes significado especial.

31. A amplitude conferida ao texto, que se desdobra em treze artigos e inúmeros incisos e parágrafos (art. 5º até art. 17), das mais diversas dimensões (gerações), tanto de cunho defensivo (negativo) como prestacional (positivo), reforça a impressão sobre a posição de destaque que o constituinte quis outorgar a esses direitos.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

...

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

...

XXIII - seguridade social;

...

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

...

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

32. A União detém competência privativa para legislar sobre a Seguridade Social. Os Estados e o Distrito Federal competem concorrentialmente para legislar sobre as partes da Seguridade (saúde e previdência social). Em relação à Previdência Social, a atribuição de competência aos estados (e municípios em alguns casos) justifica-se pela possibilidade de instituição de regimes próprios de previdência social (RPPS) para os servidores públicos titulares de cargo efetivo, nos termos do art. 40 da Lei Maior.

33. Há que se destacar, ainda, aoutorga legal privativa dada aos servidores da Carreira do Seguro Social para a execução do reconhecimento de direitos previdenciários e assistenciais, desde o reconhecimento inicial até uma eventual revisão ou suspensão/cessação do benefício, assim como a responsabilidade permanente envolvida na ordenação de despesas decorrentes da atividade de reconhecimento de direitos, visto que um único benefício concedido em determinado dia de trabalho de um servidor pode onerar os cofres do Estado em média em centenas de milhares de reais durante sua vida útil.

34. Ademais, não há que se comparar os níveis de complexidade e de responsabilidade das atribuições dos servidores da Carreira, responsáveis pelo RGPS e RPPS da União, e de empregados de entidades privadas de previdência, especialmente no que concerne à necessidade de cálculos e análises complexas, jurídicas e fáticas (com inúmeras possibilidades de aplicação de leis e normas, a depender dos períodos dos eventuais vínculos), para o reconhecimento ou não de direitos.

### **Para atendimento de necessidades públicas a que o Estado se obrigou (essencialidade)**

35. Referente a esta temática, a Constituição Federal traz no capítulo II, do título VIII – da Ordem Social, art. 194, disposições gerais acerca da Seguridade Social, aí compreendidas as ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência Social.

36. Com relação às ações e serviços de Saúde, dada sua relevância pública, conforme o disposto no art. 197 da CF 88, cabe ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre a regulamentação, fiscalização e controle. Nada obstante, observa-se que sua execução deve ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

37. Por outro lado, ao tratar da Previdência Social a CF, em seu art. 201, não prevê a possibilidade de execução das ações por terceiros ou pessoa jurídica de direito privado, mas somente pelo Poder Público.

38. A Lei nº 8.212 de 1991 dispõe sobre a organização da Seguridade Social e Plano de Custeio, conceituando Seguridade Social como conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social.

39. Dentre os princípios e diretrizes para sua organização prevê a “participação da iniciativa privada na assistência à saúde, obedecidos os preceitos constitucionais”.

40. Ao tratar da Previdência Social, a Lei nº 8.212/91, seguindo a regência da Constituição Federal, define requisitos e diretrizes da Previdência Social, dentre os quais não há referência à execução das ações voltadas para a Previdência Social, por ente ou pessoa de direito privado.

41. Dentre as atividades e serviços que compreendem a Previdência Social destaca-se o Reconhecimento de direito do Regime Geral de Previdência Social, de competência dos servidores da Carreira do Seguro Social, de forma exclusiva e privativa, conforme dispositivo do art. 5-b da Lei nº 10.855/2004 e Decreto 8.653/2016.

42. O INSS construiu uma das maiores redes de proteção previdenciária do mundo, conquista que poucos países emergentes foram capazes. A Previdência, por meio da Carreira do Seguro Social, alcança todos os municípios do território nacional e protege os trabalhadores brasileiros e suas famílias de diversos riscos.

43. O RGPS, sistema público, administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social — INSS, e operacionalizado pela Carreira do Seguro Social, atende os trabalhadores do setor privado, empregados públicos (funcionários de empresas estatais) e trabalhadores do setor público não amparados por regime próprio de previdência social. Tal sistema constitui a principal proteção dos



trabalhadores e de seus familiares ao fornecer a cobertura das mais importantes contingências sociais: incapacidade, idade avançada, encargos da família, morte e reclusão, o que revela um dispêndio financeiro do orçamento público que representa valores acima de **56 bilhões de reais mensais pagos a cerca de 36.5 milhões de beneficiários**.

### **Apenas a Administração pública pode exercer (exclusividade ou tipicidade)**

44. A organização da Previdência Social sob a forma de Regime Geral de Previdência Social de caráter contributivo e obrigatório está albergada no art. 201, da Constituição Federal. A Lei 8.212/91 apresenta os segurados de filiação obrigatória e com exceção dos segurados do regime de previdência própria e da previdência complementar – de cunho facultativo, todos os demais estão acobertados pelo princípio da universalidade da cobertura e do atendimento a que o RGPS deve observância.

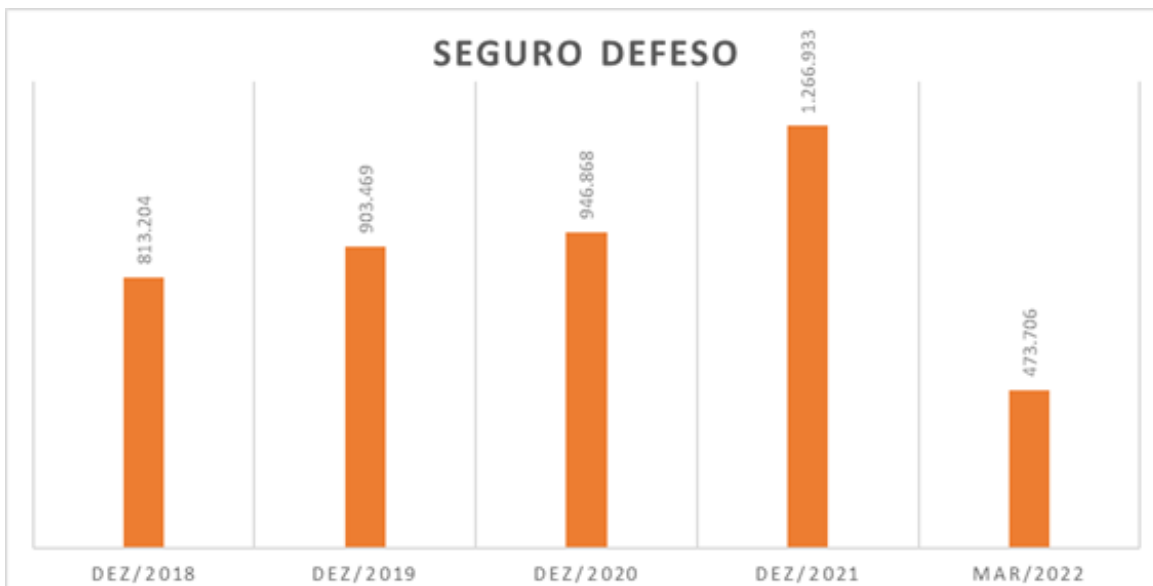
45. A autarquia tem como missão a prestação e gestão de serviços à sociedade, nas atividades do reconhecimento de direitos previdenciários e naquelas relacionadas à Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e ao Seguro-defeso.

46. Nesse quesito, em relação à prestação de serviços do Regime Geral de Previdência Social só é dado ao INSS prestá-lo, não podendo ele delegar tal atribuição sob pena de ilegalidade e vício de competência, visto que somente a União detém competência privativa para legislar sobre a Seguridade Social, sendo o INSS o único órgão autorizado legalmente a administrar o RGPS. Com isso, cabe aos servidores da Carreira do Seguro Social a tarefa exclusiva, nos termos dos art. 5-A e 5-B da Lei n. 10.855/2004, de atuar no exame de matérias e processos administrativos de benefícios sociais.

47. Ao longo dos anos, o INSS vem desempenhando atividades que extrapolam o seu escopo tradicional de atuação, muitas vezes em decorrência da capilaridade de sua rede de atendimento e, também, de sua reconhecida competência operacional para atender demandas de grandes proporções. Em 2015, por exemplo, o Instituto recebeu a incumbência de operacionalizar o benefício de característica não previdenciária, denominado “Seguro Desemprego do Pescador Artesanal”, até então a cargo do Ministério do Trabalho.

48. Trata-se de uma demanda média de **982 mil requerimentos por ano e com tendência a aumento do número de tarefas**, a qual o INSS conseguiu absorver sem acréscimo em sua estrutura regimental, nem admissão de novos servidores, aprimorando os serviços e o controle do Seguro Defeso e valendo-se da otimização de fluxos e automatização de processos.

### **Quadro 3: Dados do Seguro-defeso**



49. A autarquia, realiza, ainda, atividades de Compensação Previdenciária previstas na Lei nº9.796/1999, que ocorre na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição não concomitante utilizado na concessão da aposentadoria ou de pensão dela decorrente, conforme estabelece o § 9º, do Art. 201, da Constituição da República, e atendimentos presenciais de segurados para cálculo de Guias de Previdência Social (GPS) em atraso, o que ocupa uma parcela importante de sua força de trabalho e se refere a um serviço de caráter arrecadatório, extrapolando, em tese, a área de atuação do INSS.

50. No âmbito da modernização e transformação digital do serviço público, o Instituto se consolida como protagonista no executivo federal.

51. Além de realizar a transformação para serviços digitais em tempo recorde e gerar uma expressiva economia para os cofres públicos, o INSS efetivamente impulsionou a própria transformação digital do governo federal ao implantar uma das maiores plataformas de serviços digitais do Brasil (Meu INSS), desenvolver a ferramenta de autenticação do cidadão, que se tornaria, em 2019, ologinúnico do governo federal (GovBr), ao implementar uma suíte corporativa de ferramentas de atendimento preparada para ser utilizada pelos demais órgãos públicos e ao consolidar, por fim, uma robusta base cadastral, o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

### **Tendo caráter principal na atividade do agente público (predominância ou intensidade)**

52. Em linhas gerais, pode-se destacar que em função das atribuições definidas no art. 5º-B da Lei nº 10.855/2004, o servidor da Carreira do Seguro Social atua dentro do interesse estatal nos dois flancos: na prestação da política pública, por meio da liberação de recursos, majoritariamente através do reconhecimento de direitos; e no controle e fiscalização do serviço prestado, pela apuração de irregularidades em seus próprios procedimentos, bem como por meio da gestão e integração de diversos cadastros públicos.

53. O conceito de Gestão de Riscos novamente é ressaltado, pois as ações de controle e prevenção de contingências e riscos são pontos norteadores na atuação do INSS.

54. Nesse diapasão, entre as atividades de um Técnico do INSS, conforme abordou-se anteriormente, há a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais e a fiscalização e apuração de irregularidades nestes (incluindo eventualmente a suspensão, a cessação e/ou cobrança administrativa), o que envolve um grau de decisão por parte dos cargos de Técnico e de Analista do

Seguro Social que provoca impactos consideráveis em nível orçamentário na União e estrutural (social e econômico) no Estado brasileiro, além de poder ser um alvo e atrativo para gestores públicos, políticos e cidadãos oportunistas com tendências patrimonialistas, que eventualmente se utilizem da máquina pública, do poder hierárquico, do poder econômico, de tráfico de influência e/ou de exploração de prestígio para pressionar, assediar e constranger servidores, bem como para ferir os princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público.

55. Tais fatos ensejam um nível de proteção adicional à estabilidade no cargo público para os integrantes da Carreira do Seguro Social e, portanto, faz-se necessário seu reconhecimento típica de Estado.

56. A Atividade de reconhecimento do direito e aquelas relacionadas à concessão de benefício da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, bem assim, as relacionadas ao Seguro-Defeso, correspondem à atividade principal da autarquia, sendo que todo o aparato da área meio é mobilizado para garantir os recursos para que a prestação de tais serviços ocorra em âmbito nacional.

57. Neste contexto, constata-se que os servidores desempenham um rol extenso de atividades complexas, desde reconhecimento de direito aos mais variados benefícios, revisão administrativa, análise de recursos, batimentos contínuos e apuração de irregularidades, além de especificar e acompanhar a implantação de regras complexas de benefícios nos sistemas, a exemplo da complexa Reforma da Previdência promulgada em nov/2019.

58. Assim, ressalta-se novamente a importância de enquadrar a Carreira do INSS como predominantemente de Estado, a fim de conferir um tratamento técnico e uma maior segurança jurídica considerando o exercício da função típica de Estado.

## **Deveres públicos e acréscimo de limitações na esfera das liberdades cívicas para o agente, (munus público)**

59. Segundo Motta<sup>4</sup>, em seu estudo em que aporta a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, "agentes públicos têm designação amplíssima, eis que envolve todos os sujeitos que genérica e indistintamente servem ao poder público, como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente". E prossegue:

Quem quer que exerça função estatal<sup>4</sup>, ao longo do exercício, é agente público. Na verdade, a função pública pode ser transitória, esporádica, eventual ou, como é esperado, perene e profissional. O que importa é quem exerce função pública, no decorrer da função, é agente público, com as responsabilidades que deste fato decorrem.

Quero dizer, o exercício ainda que ocasional de função pública deve se dar com o mínimo de planejamento e controle. Afinal, função pública, por sua natureza de dever jurídico de realizar determinado interesse público, enseja responsabilidade em caso de dano ao particular. Não entrarei na esfera da responsabilidade civil extracontratual do Estado, mas o fato é que, havendo lesão a terceiros, os agentes públicos responderão<sup>5</sup> em caso de dolo ou culpa em ação de regresso proposta pelo Estado.

Destarte, fato que se assemelha simples, como o assumir função de jurado em Tribunal do Júri ou trabalhar no dia das eleições, se não for exercido com responsabilidade ampla, o que importa total seriedade, probidade e comprometimento, pode configurar nas hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei Federal 8.429/1992, isto é, improbidade administrativa. A propósito confirmam-se os arts. 1º, 2º e 3º da mesma Lei de Improbidade. Veja-se ainda a possibilidade de extensão do dever imposto aos herdeiros do agente de indenizar o Estado, no limite do valor da herança (art. 8º da Lei).

E não é por menos que Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup> enfatiza que todos os agentes públicos:

"(...) estão sob um denominador comum que os radicaliza: são, ainda que alguns deles apenas episodicamente, agentes que exprimem manifestação estatal, munidos de uma qualidade que só possuem porque o Estado lhes emprestou sua força jurídica e os habilitou a assim agirem

ou, quando menos, tem que reconhecer como estatal o uso que hajam feito de certos poderes” (negritei).

Hely Lopes Meirelles<sup>7</sup> afirma que agentes públicos são todas as pessoas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham função de órgão,<sup>8</sup> distribuídos entre os cargos de que são titulares. Podem, todavia, desempenhar função sem cargo. “Em qualquer hipótese, o cargo ou a função pertencem ao Estado, e não ao agente público” (sublinhei). Por esta razão, o Estado pode suprimir ou alterar cargos e funções sem nenhuma ofensa aos direitos de seus titulares (respeitado, escrevo, o direito adquirido). Consoante o autor, os agentes públicos integram cinco espécies: a) agentes políticos; b) agentes administrativos; c) agentes honoríficos; d) agentes delegados; e e) agentes credenciados.

Celso Antônio Bandeira de Mello,<sup>9</sup> adotando sistematização de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, com alterações impostas pela Constituição da República de 1988 classifica os agentes públicos em: a) agentes políticos; b) agentes honoríficos; c) servidores estatais; e d) particulares em colaboração com o Poder Público.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>10</sup> também qualifica, com as alterações introduzidas na Constituição de 1988, como quatro as categorias de agentes públicos: a) agentes políticos; b) servidores públicos; c) militares; e d) particulares em colaboração com o Poder Público.

José dos Santos Carvalho Filho<sup>11</sup> alude a necessidade de se reconhecer agrupamentos que guardem entre si fator de semelhança. Agrupa os agentes públicos em a) agentes políticos; b) agentes particulares em colaboração; e c) servidores públicos.

60. Motta<sup>5</sup> pontua, ainda, acerca da necessidade de profissionalização dos servidores públicos, enquanto agentes que exercem a “função pública” por profissão, que a adotam por carreira e não apenas pelo exercício da função:

O que diferencia os servidores públicos dos demais agentes públicos é o fato de aqueles serem profissionais, isto é, abraçarem a “função pública” como modo de vida ao qual dedicam sua atenção, no qual procuram fazer carreira e de onde auferem os recursos necessários à sustentação de seu lar. O servidor público não o é pelo simples fato de ocupar um cargo ou emprego público, mas por ocupá-lo com o cuidado de fazer do respectivo exercício a sua profissão.

A profissionalização da função pública corresponde ao tratamento neutro, objetivo e isonômico dado pelo Estado, valorizando o servidor como ser humano e profissional. Implica direito ao ingresso meritório na função pública, à remuneração justa pelo trabalho ofertado; à organização sindical; à greve; à capacitação; à carreira; à mobilidade funcional; à promoção; ao acesso; às licenças; aos afastamentos para fins de capacitação; à percepção de vantagens pecuniárias decorrentes do aprimoramento profissional, entre outros.

O tratamento impessoal e profissional dispensado aos servidores públicos ocorre antes mesmo do momento em que determinado indivíduo adquire formalmente o status de servidor. A profissionalização da função pública antecede ao ato da posse. Ela se inicia com o processo de seleção de servidores pelo concurso público ou, em se tratando de cargos em comissão, por outros meios em que se possa aferir o mérito do futuro servidor.

Não se pode ignorar que o processo do concurso público que deve culminar com a escolha de candidatos mais capacitados visa apurar o mérito do futuro servidor, preparando-o para adquirir a condição de profissional do serviço público. As características individuais do futuro servidor,<sup>12</sup> que precedem o ato da investidura e da posse, apuradas essencialmente pelo concurso público, denomina-se mérito atual.

Naturalmente, como todo ser humano tende ao desenvolvimento e ao progresso pessoal, moral e intelectual, o mérito atual tende a evoluir concomitante à trajetória funcional do servidor. Portanto, o mérito continua ao longo da carreira a ser o critério legítimo a remir diferenças, a distinguir os indivíduos e a justificar a eleição dos melhores para o exercício de determinados postos e tarefas. O mérito desenvolvido pelo servidor na sua vida pública denomina-se mérito potencial. É potencial porque está sempre em constante e contínua expectativa de crescimento, até que os horizontes profissionais cessem e o caminho se interrompa pelo ato da aposentadoria.

Embora a Administração Pública não consiga manter quadro de pessoal qualificado e profissionalizado sem a necessária contrapartida da boa remuneração, esta, por sua vez, não é suficiente para a valorização do servidor. Para a efetiva profissionalização, é imprescindível ampliar os horizontes profissionais daqueles que trabalham para a Administração. A boa administração do Estado depende de bons servidores; servidores profissionalizados e

estimulados ao progresso constante, adaptando-se às necessidades da dinâmica da sociedade.

Destarte, mais importante que o incremento da remuneração, é dar aos servidores todas as possibilidades de progresso funcional, exercendo, inclusive, postos de direção, chefia e assessoramento. O servidor com esse perfil almeja tais oportunidades. Por outro lado, sente-se frustrado e desvalorizado quando os administradores investem nessas funções pessoas estranhas à carreira pública. A efetiva profissionalização está visceralmente associada à ideia de mérito e ao merecimento no serviço público.

A valorização do mérito por meio da efetiva profissionalização da função pública constitui-se em direito público subjetivo do servidor, conforme assegurado pelo art. 39 da CR/88. O mérito do servidor para o serviço público distingue-se do mérito que persegue a iniciativa privada na contratação de seus profissionais. Na iniciativa privada, o mérito é definido conforme as exigências e os padrões de conduta estabelecidos pelo mercado. Além de talentoso e capaz, o indivíduo precisa demonstrar no mercado de trabalho privado habilidades de liderança, competitividade, criatividade, agilidade na tomada de decisões e iniciativa, entre outras qualidades. (Negritei)

Muitos desses atributos certamente são de grande interesse para o serviço público, notadamente para os postos de gerência. Tem menos importância, entretanto, a competitividade, salvo para a contratação pelas empresas estatais. Porém, o mérito para o serviço público requer mais. Requer lealdade, probidade, idoneidade, visão de futuro, desapego da função e consciência de serviço à coletividade. Além disso, o mérito na iniciativa privada varia de uma organização social para outra, segundo os valores empresariais, enquanto o mérito no serviço público possui um núcleo rígido de atributos objetivamente traçado por princípios que informam a atividade administrativa. (negrito nosso)

Para o serviço público, o mérito é praticamente o mesmo para a Administração direta e para as entidades descentralizadas administrativamente. O que se tem como variável é o tipo de provimento pelo qual se designa o servidor para ocupar cargo ou emprego público.

## **Principalmente em razão da qualificação funcional do agente ou da designação que recebe (individualização)**

61. As atribuições exclusivas, de caráter privativo, dos servidores da Carreira do Seguro Social estão dispostas na Lei nº 10.855, de 2004 e no Decreto nº 8.653, de 2016, que estabelecem as atribuições privativas, a saber:

Lei nº 10.855, de 2004

Art. 5º-B São atribuições da carreira do Seguro Social: (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

I - no exercício da competência do INSS e em caráter privativo: (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

a) elaborar e proferir decisões ou delas participar em processo administrativo- previdenciário relativas ao Regime Geral da Previdência Social (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; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

b) proceder à orientação no tocante à interpretação da legislação previdenciária de que trata o art. 201 da Constituição Federal; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

c) realizar as alterações cadastrais que impactam em alteração de direitos a benefícios sociais no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), de que trata o art. 29-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

d) exercer, em caráter geral e concorrente, as demais atividades inerentes à competência do INSS; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

II - exercer atividades de natureza técnica, acessória ou preparatória ao exercício das atribuições privativas ao servidor administrativo da carreira do Seguro Social; (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

III - atuar no exame de matérias e processos administrativos de benefícios sociais, ressalvado o disposto na alínea a do inciso I do caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

Parágrafo único. Outras atribuições específicas dos cargos de que tratam os arts. 5º e 5º-A

desta Lei poderão ser estabelecidas em regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)

Decreto nº 8.653, de 2016

Art. 4º São atribuições comuns aos cargos de Analista do Seguro Social e de Técnico do Seguro Social:

IV - executar atividades inerentes ao reconhecimento de direitos previdenciários, de direitos vinculados à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e de outros direitos sob a responsabilidade do INSS; (Gn)

62. Como já mencionado, os servidores integrantes da Carreira do Seguro Social atuam em processos que demandam alta qualificação profissional, haja vista a gama dos normativos envolvidos, assim como a quantidade de dados pessoais e funcionais a serem analisados, que requerem privacidade no manuseio. São atividades que, por sua especificidade e exclusividade, terminam por atribuir alto grau de responsabilidade à carreira, ensejando garantias compatíveis às atribuições.

63. Ademais, há que se considerar os níveis de complexidade e de responsabilidade das atividades relativas às atribuições privativas da Carreira afetam a duração da curva de aprendizagem dos servidores (especialmente dos novos). Logo exige-se todo um ônus estatal de desenvolvimento permanente de competências individuais, que vai desde a entrada em exercício do servidor até sua aposentadoria, competências essas que não se consegue avaliar no momento de prospecção de novos servidores (concurso público) e que sofrem muitas mudanças ao longo do tempo, especialmente em função da rotatividade e constantes atualizações legais e normativas.

## **Tarefa é referente à soberania do Estado (excelência)**

64. No caso específico do Brasil, considerando sua constituição como Estado de Bem-Estar Social, com diversos direitos e elementos garantidos por sua Carta Magna, foi assegurado também à população o direito à Previdência Social (concretizado por meio do Regime Geral de Previdência Social, de filiação obrigatória, organizado e mantido pelo Poder Público e de competência exclusiva da União, diferentemente dos serviços de previdência lato sensu, que incluem ainda os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos, os sistemas de previdência complementar e os sistemas de previdência privada), à Assistência Social e a diversos outros benefícios, contributivos ou não-contributivos, vinculados a políticas públicas de outras áreas sociais.

65. Na linha do que foi exposto até o momento, conclui-se que as atividades desempenhadas pelo INSS compõem o rol de Atividades Exclusivas do Estado brasileiro, sendo as áreas ligadas à formulação das suas respectivas políticas públicas (Ministérios) consideradas integrantes do Núcleo Estratégico e a entidade ligada às suas implementações (INSS) considerada integrante do Núcleo de Atividades Exclusivas (em sentido estrito), de forma que ambas realizam, portanto, funções típicas de Estado em sentido estrito.

## **EVOLUÇÃO DAS CARREIRAS DE ESTADO COMO GARANTIA INSTITUCIONAL**

66. A renovada visão do direito administrativo e da Administração Pública, permeada e moldada pela democracia e pelos direitos fundamentais, cria novos paradigmas, assumindo grande importância a figura do agente público, especialmente o servidor público. É ele quem realiza as atividades essenciais de prestação de utilidades com vistas ao bem-estar da coletividade (serviço público), bem como a interação entre Poder Público e cidadão.

67. Referido ponto assume salutar importância em nosso país, tendo em vista, como anota Sérgio Buarque de Holanda<sup>6</sup>, que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao

contrário, ao longo da história, houve o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal.

68. Há que se pugnar, pois, em defesa do direito administrativo mais de Estado do que de governo, exigindo, assim, o protagonismo do agente tipicamente estatal (não apenas dos membros de Poder), que, com independência e sem vinculação partidária, promove o bem de todos (art. 3º, IV, CF/88).

69. Uma administração pública consensual exige, assim, necessariamente, a devida valorização das carreiras de Estado. Dessa forma, há que se considerar que a categoria dos servidores públicos tem na Constituição a posição de garantia institucional.

70. As garantias institucionais – criação do jurista alemão Carl Schmitt – devem ser entendidas como a proteção que a Constituição confere a algumas instituições, cuja importância reconhece fundamental para a sociedade, bem como a certos direitos fundamentais providos de um componente institucional que os caracteriza. Referidas garantias visam, em primeiro lugar, assegurar a permanência da instituição, embargando-lhe a eventual supressão ou mutilação, preservando invariavelmente o mínimo de “substantividade”, ou seja, aquele cerne que não deve ser atingido nem violado, porquanto, se tal acontecesse, implicaria já o perecimento do ente protegido.

71. Com efeito, a partir do momento que entendemos as carreiras de Estado como garantia institucional, por consequência, temos que assegurar uma série de mecanismos de proteção – uma blindagem em torno do servidor – que só as garantias do cargo de carreira típica do Estado podem erigir. Assim, há que se entender que as normas – princípios e regras – que dão a blindagem indispensável para o bom desenvolvimento das funções públicas têm uma eficácia “protetiva” contra o poder erosivo do constituinte reformador, por serem consideradas elementos integrantes da identidade e da continuidade da Constituição.

72. Tal eficácia “protetiva” está presente na Constituição Federal de 1988, nas chamadas cláusulas pétreas, integrando o rol do art. 60, § 4º, IV, constituindo, portanto, limites materiais à reforma constitucional.

73. Da mesma forma, as normas que protegem o servidor público, uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. Fala-se, assim, no princípio da proibição de retrocesso, a saber, o núcleo essencial dos direitos fundamentais, já realizado e efetivado através de medidas legislativas, deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado.

## **Estabilidade Qualificada e a Carreira de Estado**

74. A estabilidade na Carreira de Estado, para além das mudanças pontuais conforme já foi apontado nos tópicos anteriores, deve ser vista como qualificada, como no caso dos servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo da carreira do Seguro Social, pois desempenham função típica finalística. Essa proteção de alçada constitucional visa garantir a manutenção das políticas públicas, uma vez que são os servidores estáveis que asseguram a continuidade dos pagamentos dos benefícios e a implantação das políticas públicas. Se não fosse dessa forma, fazendo analogia à carreira privada, poderíamos ter uma descontinuidade dos serviços, por motivo de greve, por exemplo, o que não ocorre com os agentes de carreira de Estado.

75. A estabilidade possibilita, também, que o cidadão usufrua de uma prestação de serviços essenciais mais “efetiva”, pois a atuação do servidor ocorre de forma mais fidedigna e condizente com a personificação (atributos de autoridade, exclusividade e excelência) do Estado e com uma análise efetivamente legalista e imparcial, blindando o agente dos riscos de ingerências e interferências externas.

## **A CARREIRA DO SEGURO SOCIAL COMO CARREIRA TÍPICA DE ESTADO**

76. Nesse cenário, entende-se que a implementação de uma reforma administrativa que redunde em efetividade e excelência dos serviços públicos, pressupõe a revisão do rol de atividades que são atualmente definidas como Atividades Exclusivas do Estado, de modo a proteger os serviços exclusivos do Estado do patrimonialismo, do clientelismo e da corrupção.

77. A Carreira do Seguro Social, ao tempo em que executa as políticas públicas federais relacionadas à concessão de benefícios, contributivos ou não-contributivos, também é responsável por proteger e resguardar o erário contra pagamentos indevidos, fazendo com que apenas quem efetivamente faça jus ao direito possa recebê-lo.

78. O servidor da Carreira do Seguro Social ainda atua na gestão e no controle de benefícios federais, na medida em que realiza controle prévio, relacionado à administração das informações sociais, ao reconhecimento de direitos, gestão da folha de pagamento de benefícios, e controle a posteriori, integrado pelas atividades de fiscalização, apuração de possíveis irregularidades em benefícios e gestão de cobranças administrativas, razões que reforçam que a Carreira do Seguro Social possui os atributos típicos das carreiras exclusivas de Estado.

79. Além dos altos níveis de responsabilidade das atribuições da Carreira, já evidenciados anteriormente, especialmente por meio do poder individual dos servidores para ordenação de despesas que onerarão o Erário, em média, por décadas com benefícios, ressalta-se, ainda, que o corpo técnico da CSS, no exercício da atribuição de reconhecimento do direito previdenciário, realiza no INSS o que, no âmbito da Justiça Federal, é segregado entre seu corpo técnico de servidores (instrução e análise) e o magistrado competente (decisão final).

80. Entretanto, na autarquia cabe aos servidores instruir, analisar e decidir os processos administrativos com requerimentos de benefícios. Portanto, no Instituto, o quadro da CSS realiza atividades com altos níveis de complexidade, de responsabilidade e de relevância estatal, equiparando-se, no tocante ao reconhecimento do direito e guardadas as devidas proporções, a todo o conjunto de atividades realizadas pelo Judiciário, seus membros e seu corpo de servidores.

81. Daí o entendimento de que as atividades da CSS devem ter a proteção do Estado para que tais agentes públicos possam exercê-las sem interferências, sem pressões, com isenção e lisura, enfim, cobertos pelo manto da segurança que a Carreira de Estado proporciona.

82. Esse entendimento é corroborado ainda pelo rol de características e critérios que também demonstram a especificidade das atividades desenvolvidas no Instituto Nacional do Seguro Social, porém, ressaltando que a carreira não se confunde com a Instituição. Nos próximos tópicos serão arrolados apontamentos com dados estatísticos e numéricos que reforçam e coadunam com a tese exposta, de inclusão da carreira como de “Estado”.

## **Modernização e automatização do INSS: economia para o Governo e para a sociedade**

83. O Instituto vem investindo na transformação digital, migrando o atendimento presencial para os canais remotos (Central 135 e Meu INSS), que atualmente respondem por mais de 84% dos



requerimentos solicitados ao INSS, o que permitiu agilizar a primeira etapa de acesso ao serviço pelo cidadão e racionalizar o quadro de pessoal, transferindo servidores das atividades de atendimento para atividades com maiores níveis de complexidade e de responsabilidade, voltadas diretamente ao reconhecimento de direitos.

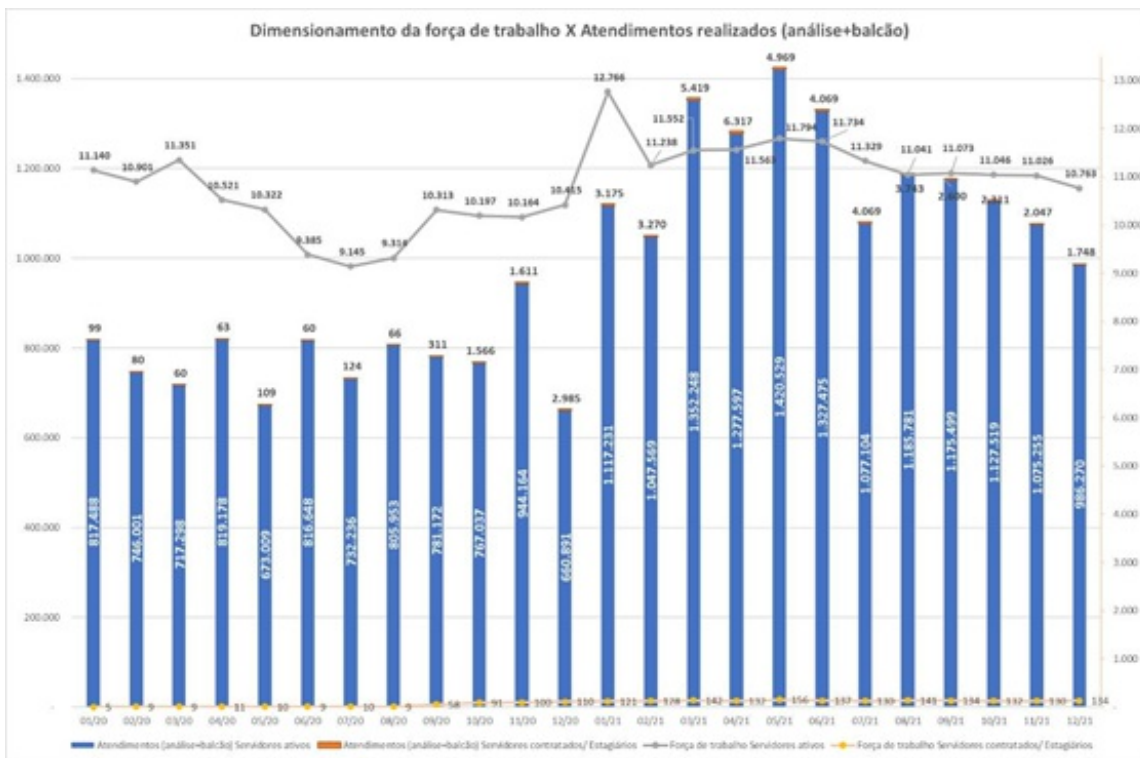
**Quadro 4: Visitas ao MEU INSS 2017 - 2021**



84. A transformação digital foi primordial para enfrentamento da redução do quadro de pessoal do INSS (iniciada em 2015 e acelerada com a reforma da previdência social aprovada em 2019), que alcançou a proporção total de 40% (quarenta por cento) com aposentadorias até 2021, em comparação com o quantitativo de ativos de 2015. (\*fonte: siape).

85. Hoje a força de trabalho dedicada à atividade finalística do Instituto é, em média, de 11.100 servidores (entre Analistas e Técnicos do Seguro Social conforme linha cinza do Quadro 5), seja de forma remota ou presencial, que atuam em atividades diretamente relacionadas aos requerimentos solicitados pelo cidadão. Essa quantidade de servidores representa 56% da força de trabalho disponível (19.819 servidores, conforme Quadro 6).

**Quadro 5: Força de trabalho da área finalística e quantidade de atividades realizadas**



Fonte: Fontes: BG Produtividade e BG Atendimento 08/04/2022

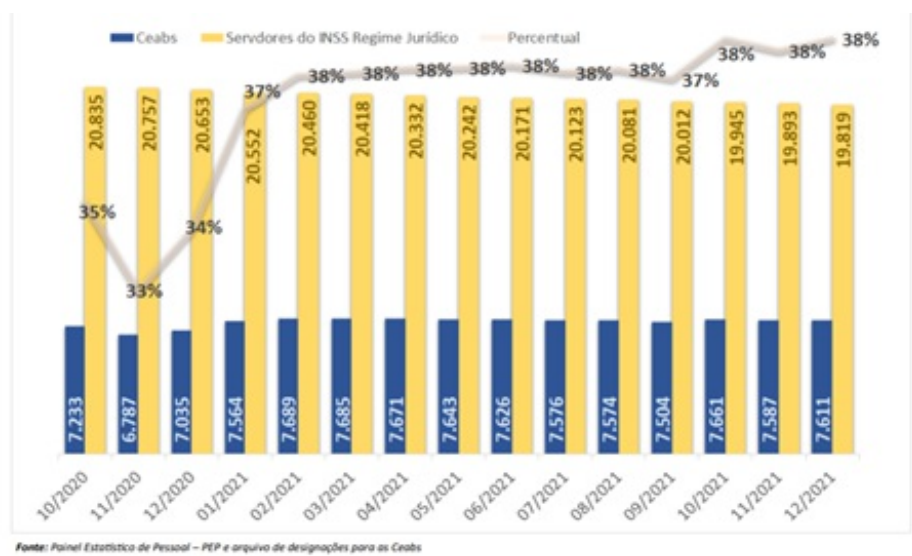
Nota: Grupos de serviços considerados: Benefícios e Serviços de Acordos Internacionais, Aposentadorias e CTC e Pecúlio, Atualização de Cadastro e Atividade, Atualizações para Manutenção do Benefício e outros Serviços, Pensões e Auxílio-Reclusão e Salário-Maternidade, Benefícios Assistenciais, Recurso e Revisão, Seguro Desemprego do Pescador Artesanal - DEFESO, Benefício por Incapacidade.

86. Como se pode verificar no Quadro 5, os servidores da atividade finalística atuam em diversos serviços oferecidos pelo INSS: atendimento presencial no balcão das agências, análise do requerimento inicial, manutenção de benefícios, atualização cadastral, recurso administrativo, avaliação social; além dos diversos outros serviços que são oferecidos pelo INSS, como orientação e informação disponibilizadas nas unidades de atendimento presencialmente.

87. Como se observa no gráfico, as barras em azul representam as atividades executadas pelos servidores ativos, considerando esses dados, as atividades (tarefas+atendimento) executadas por cada servidor gira em média de 89 atividades/mês. Em laranja estão especificadas as ações executadas por estagiários e terceirizados, representando um volume pequeno, mas que também fazem a diferença no atendimento ao cidadão.

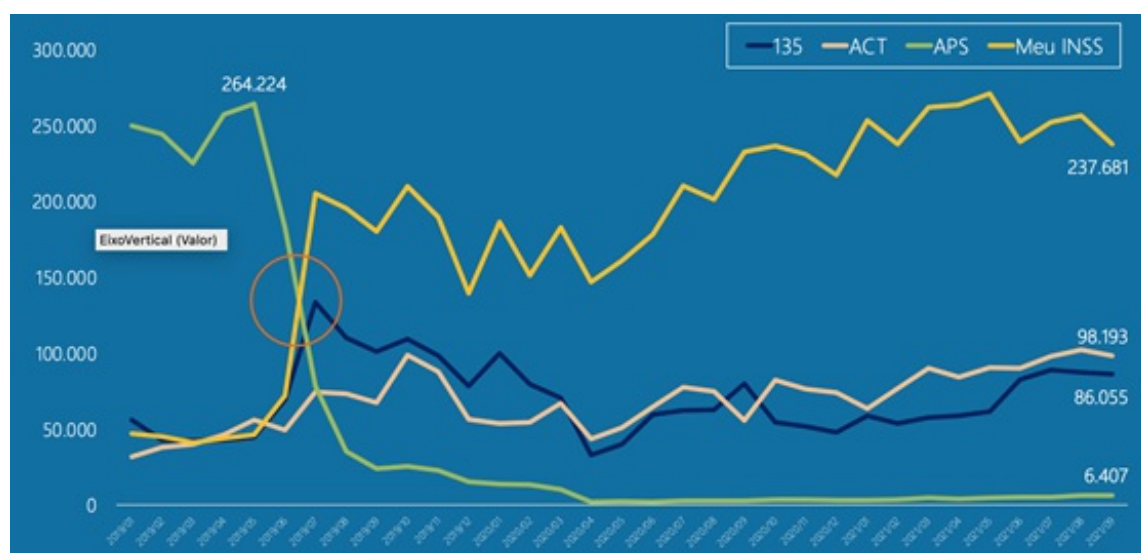
88. Mesmo com a redução acentuada da força de trabalho, foi preciso manter a quantidade de servidores na concessão de benefícios, assim, podemos verificar no gráfico abaixo que mesmo perdendo 5% da força de trabalho de 10/2020 até 12/2021, foi mantida a quantidade de servidores na análise.

**Quadro 6: Percentual de profissionais com dedicação exclusiva a análise de requerimentos nas Centrais de Análise**



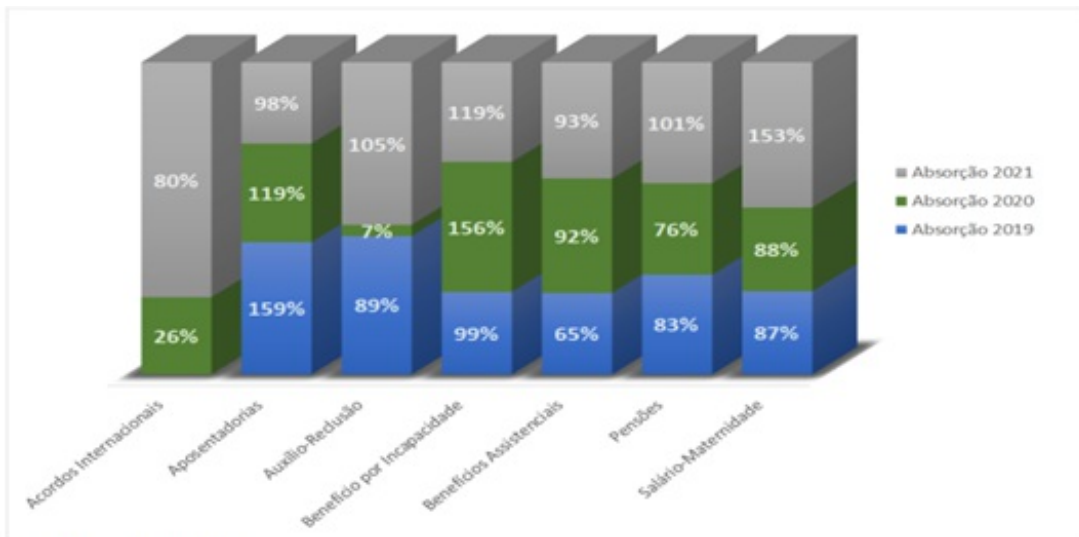
89. Em contrapartida, o número de requerimentos de benefícios multiplicou-se, exigindo medidas para dar vazão às demandas.

### Quadro 7: Requerimento por Canal de Atendimento



90. Dentre as medidas adotadas pode-se destacar a centralização da análise de requerimentos por equipes especializadas, assim como a implementação de Programas de Gestão nas áreas fim e meio, permitindo o aumento na quantidade de requerimentos analisados e redução dos processos aguardando análise (represados). Assim, considerando a informação do aumento do número de análises médias por servidor, mesmo com a perda considerável de pessoal citada no parágrafo acima, a Autarquia conseguiu manter a média geral de análises por ano. Abaixo inclui-se o quadro de Absorção dos anos de 2019 a 2021, ou seja, o percentual de tarefas que são concluídas em relação às tarefas que são criadas (requeridas) num mesmo período.

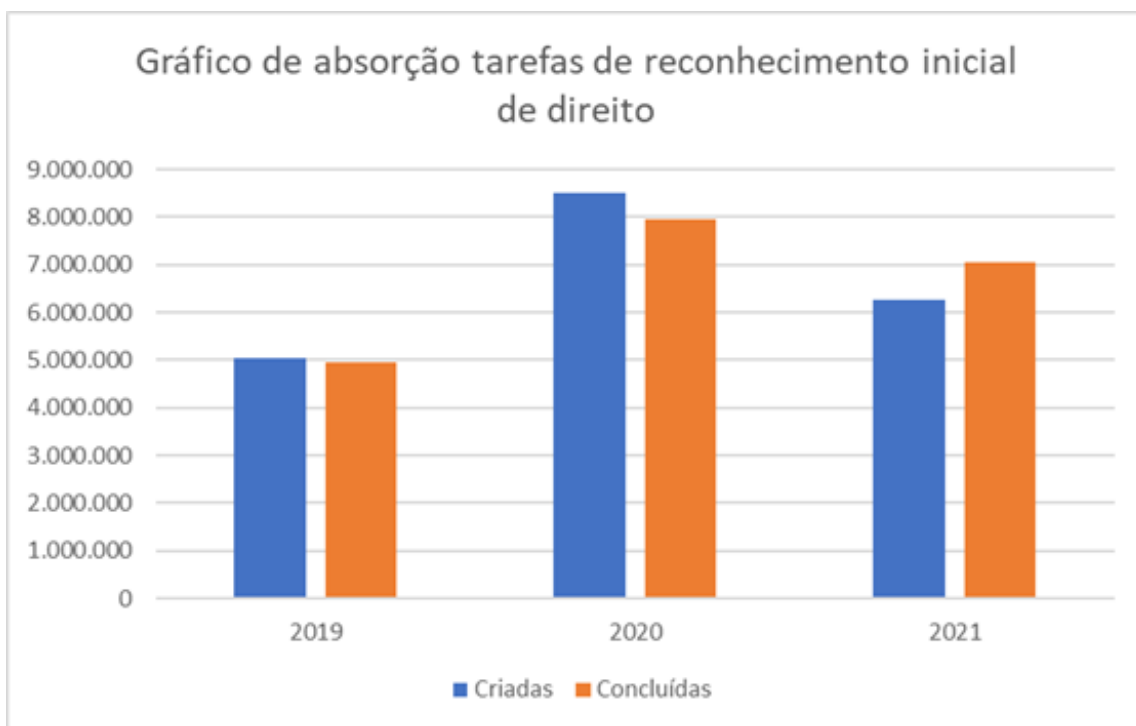
### Quadro 8: Absorção da demanda de reconhecimento inicial de direitos



Fonte: Base Geral do INSS – BG/INSS

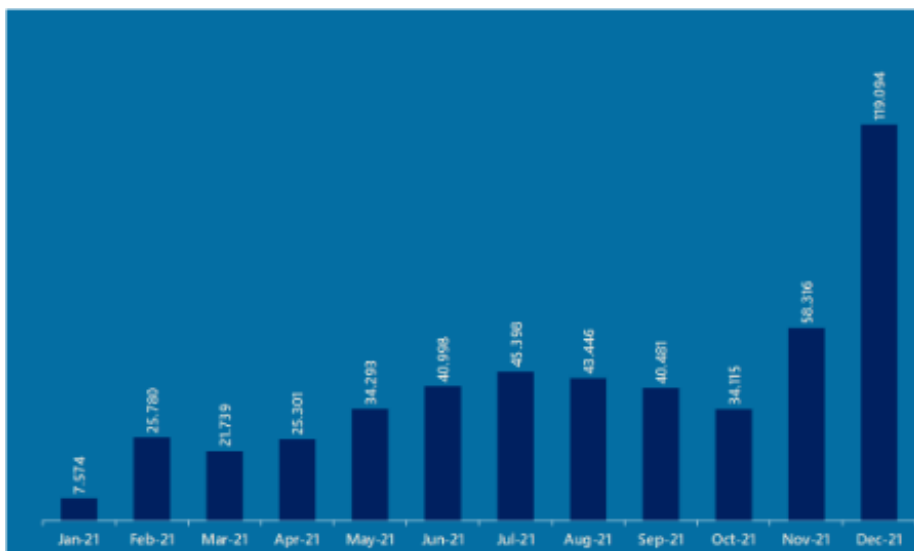
91. Para uma melhor visualização dos números que representam essa demanda e o quanto é realizado pelo Instituto mesmo considerando a redução elevada de seus servidores, apresenta-se o gráfico abaixo:

### Quadro 9: Gráfico de Absorção Simplificado



92. Destacamos que no volume de tarefas concluídas na figura acima estão computadas as de forma automática processadas no período de 01/2021 a 12/2021. Assim, apresentamos o quadro abaixo correspondente ao volume de decisões automáticas:

### Quadro 10: Decisões Automáticas



93. O INSS como responsável pela Gestão Orçamentária: volume de recursos orçamentários de quase R\$ 838 bilhões de reais

94. O INSS e a CSS são responsáveis pela gestão orçamentária do Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS, parte do Orçamento do Fundo Nacional de Assistência Social e valores descentralizados por entidades incorporadas pelo INSS no Regime Próprio de Previdência da União com montante de R\$838 bilhões.

#### Quadro 11: Ações orçamentárias constante na LOA 2022

| Nº Ação | Nome da ação                                                                                                      | Valores             |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 00SJ    | Benefícios Previdenciários                                                                                        | R\$ 760.044.758.682 |
| 009W    | Compensação Previdenciária                                                                                        | R\$ 3.151.496.996   |
| 00H5    | Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por idade               | R\$ 33.341.996.132  |
| 00IN    | Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por invalidez | R\$ 41.191.445.276  |
| 00TZ    | Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência (Lei nº 14.176/2021)                                                  | R\$ 192.785.721     |
|         | TOTAL                                                                                                             | R\$ 837.922.482.807 |

Fonte: Lei Orçamentária Anual 2022

95. A dotação orçamentária destinada ao pagamento dos benefícios previdenciários é de 760 bilhões de reais anuais, relativos a cerca de 36.5 milhões de benefícios, bem como pela gestão demais de 71 milhões de segurados, tendo papel estratégico para o governo federal na gestão e fiscalização de benefícios com alto impacto orçamentário e financeiro, sendo responsável pela execução da despesa primária que, em termos absolutos, representa maior gasto primário anual da União. (\*fonte: TCU e RFB).

96. O INSS também é responsável por fazer o acerto de contas, relacionados ao Regime Geral de Previdência Social, entre o regime que paga a aposentadoria ou pensão do segurado (regime instituidor) e o regime do qual ele trouxe tempo de serviço e contribuição (regime de origem) a isso dá-se o nome de Compensação Previdenciária - COMPREV. No FGRPS tem-se a ação destinada à compensação de mais de 3 bilhões de reais, valores estes que são distribuídos aos estados e municípios de acordo com a operacionalização do COMPREV.

97. Além dos orçamentos citados acima, o Instituto tem como competência a operacionalização dos Benefícios Assistenciais de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e à Pessoa com Deficiência. Também mantém os benefícios de Renda Mensal Vitalícia (RMV) e recentemente, passou a operacionalizar o Auxílio-Inclusão às Pessoas com Deficiência. Para tanto, o Ministério da Cidadania faz a descentralização de cerca de 75 bilhões.

98. No que diz respeito ao Seguro-Defeso não há previsão de ação específica na LOA e ainda não é feita descentralização dos valores (motivo pelo qual não consta no cálculo da tabela acima), contudo esse serviço também é prestado pelo INSS e tem custo médio de 2 Bilhões por ano, como informado em reportagem publicada no Correio Braziliense de 18/11/20201.

99. A competência de concessão e manutenção de aposentadorias e pensões de autarquias e fundações públicas do Poder Executivo Federal trouxe à autarquia mais uma parcela do orçamento brasileiro. Hoje, estão incorporadas 6 entidades desde 01/2021. Assim, para que seja mantido o equilíbrio e transparência nos gastos, é feita a descentralização orçamentária mensal dos valores de ações de gasto com pessoal dessas entidades pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério da Economia (como previsto no art.113 da LDO - Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021), conforme quadro abaixo:

## Quadro 12: Folha de Pagamento RPPU

| UORGS        | COMPETÊNCIA MARÇO 2022 |
|--------------|------------------------|
| INSS         | 410.730.575,90         |
| CVM          | 5.616.185,52           |
| FUNAG        | 106.875,09             |
| SUDECO       | 6.931,54               |
| IFRO         | 487.957,28             |
| UFT          | 669.768,37             |
| UNILA        | 49.519,84              |
| <b>TOTAL</b> | <b>417.667.813,54</b>  |

100. Assim, supondo que este orçamento fosse dividido pela quantidade de servidores que o INSS possui hoje (19.819), acharíamos cerca de 42,2 milhões de reais/servidor. Vale ressaltar que essa comparação não seria dizer que todos os valores envolvidos são por operacionalização do pedido do cidadão ocorrido nesse ano, pois o gasto de concessão de benefícios é aumentado de forma incremental, contudo ao longo do ano também é prestado serviço de manutenção dos benefícios concedidos em anos anteriores, que podem trazer algum tipo de reflexo nos valores despendidos.

101. Diante disso, consegue-se observar a importância da CSS na participação dos gastos públicos, dada a magnitude do valor previsto no orçamento brasileiro e dada a função do Instituto como agente distribuidor de renda.

## **Gestão de Risco e Controle Financeiro: atuação da Carreira do Seguro Social**

102. O trabalho da Instituição foi racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciaram como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

103. Assim as ações no decorrer dos últimos anos, foram focadas na minimização dos riscos inerentes ao seu negócio, qual seja, o reconhecimento do direito da prestação previdenciária/assistencial, levando em consideração as determinações/recomendações dos órgãos de controle.

104. Da mesma forma, com a necessidade de melhora dos fluxos e dos processos, foram desenhadas diversas rotinas automatizadas dentro do processo de melhoria da eficiência do processo concessório e revisional da Autarquia Federal.

105. Neste escopo da gestão de riscos, ilustramos aqui o financeiro, a saber:

a) A título de Exemplo: tomando como base um servidor do INSS que analise e conceda (em média) quatro benefícios previdenciários (aposentadorias) ao dia, com um valor médio unitário de R\$ 1.500,00 por mês, totalizando a autorização de despesas equivalentes a R\$ 6.000,00 ao dia de trabalho.

b) Estes mesmos quatro benefícios concedidos em um único dia de trabalho gerarão uma despesa anual média equivalente a R\$ 78.000,00 (12 meses + abono anual "13º") e perdurarão por mais 21 anos (projeção média da expectativa de vida dos beneficiários), podendo onerar a União em mais de R\$ 1,6 milhão neste período.

c) Ao considerarmos os dias (úteis) de trabalho no ano e por toda a vida laboral do servidor, bem como as hipóteses de responsabilização por erro e, obviamente, por fraude, é possível, de uma forma mais clara e didática, demonstrar o grau de responsabilidade das atividades desenvolvidas pelos servidores da Carreira do Seguro Social.

106. Diante do contexto de automatização e da mitigação de riscos abordado acima, o quadro de pessoal do INSS segue uma tendência de otimização e os servidores da Carreira do Seguro Social tendem a cada vez mais irem se especializando e migrando para atividades com ainda maiores níveis de complexidade e de responsabilidade.

## **A complexidade da legislação que envolve o processo de gestão e operacionalização da Entidade**

107. A pluralidade de normativos demonstra a necessidade de competências e de conhecimento especializado que os ocupantes da Carreira do Seguro Social devem cumular. A instituição vem investindo cada vez mais em capacitações sobre matéria previdenciária e no âmbito do controle e apuração de irregularidades. Um amplo arcabouço jurídico previdenciário integra os conhecimentos exigidos no perfil de competências individuais do servidor, entre outros:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF) – arts. 22, 24, 37, 38, 39, 40, 42, 49, 144, 149, 167, 194, 195,

201, 202 e 249 e arts. 19 e 100 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

- EC 20/98;
- EC 41/2003;
- EC 47/2005;
- EC 70/2012;
- EC 88/2015;
- EC nº 103/2019;
- Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013 - Regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social – RGPS;
- Lei Complementar no 152, de 3 de dezembro de 2015 - Dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal
- Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 - Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências;
- Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 - Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências;
- Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências;
- Lei no 9.717, de 27 de novembro de 1998 - Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências
- Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências;
- Lei no 10.887, de 18 de junho de 2004 - Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências;
- Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 - Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências;
- Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 - Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei



no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências;

- Portaria SEPRT/ME nº 1.348, de 3 de dezembro de 2019 - Dispõe sobre parâmetros e prazos para atendimento das disposições do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, para Estados, Distrito Federal e Municípios comprovarem a adequação de seus Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS
- Instrução Normativa nº 77 /PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015 - Dispõe de rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988; e
- Outras legislações infraconstitucionais de caráter administrativo federal (Leis nº 8.112/90, 9.784/99, 8.666/93, 13.707/18, Código de Processo Civil, Código Civil, Decreto-Lei nº 5.452, de 1943 (CLT), dentre outras).

108. Além disso, são exigidas habilidades na operacionalização de diversos sistemas informatizados institucionais que exigem do servidor um conhecimento amplo de Tecnologia da Informação.

### **O INSS como gestor do RPPS da Administração Pública Federal Indireta:**

109. O INSS caminha para ser a Entidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, dos servidores civis da União, conforme Nota Técnica SEI nº 25930/2020/ME8, que colocará sob a tutela da Autarquia e da Carreira a gestão de inativos de todos os Poderes e órgãos autônomos da União (Executivo, Legislativo, Judiciário, TCU, MPU e DPU), garantindo, inclusive, a devida isonomia no tratamento dado aos demais cidadãos sujeitos ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

...

“13. Ante o exposto, esta Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, com base nos resultados apresentados e nas políticas de gestão adotadas por esta Pasta Ministerial, entende que a proposta de incorporação das atividades associadas à concessão e manutenção de benefícios do RPPS da União ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – é a proposta que se apresenta mais adequada, considerando o contexto no qual se insere atualmente a Administração Pública Federal.” (Gn)

110. A implantação gradativa dessa competência como Entidade Gestora Única do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS começou a ser implementada com aedição do Decreto 10.620, de 05 de fevereiro de 2021, que transferiu ao INSS a gestão do RPPS da União no que tange às autarquias e às fundações públicas, no âmbito da administração pública federal. A incorporação de entidades está sendo feita de forma escalonada, assim, até a presente data, foram incorporadas as seguintes entidades:

### **Quadro 13: Cronograma executado de incorporação de entidades**

| Mês | ENTIDADE |
|-----|----------|
|     |          |

|   |          |                                                               |
|---|----------|---------------------------------------------------------------|
| 1 | Ago/2021 | INSS – Instituto Nacional do Seguro Social                    |
| 2 | Jan/2021 | SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste  |
| 3 | Jan/2021 | FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão                          |
| 4 | Jan/2021 | CVM – Comissão de Valores Mobiliários                         |
| 5 | Mar/2021 | UNILA – Universidade Federal da Integração Latino - Americana |
| 6 | Mar/2021 | IFRO – Instituto Federal de Rondônia                          |
| 7 | Mar/2021 | UFT – Fundação Universidade Fed. do Tocantins                 |

111. Nesse contexto, destaca-se, que a implantação trouxe ao INSS, no período de 02/2021 a 03/2022, a seguinte quantidade de novas tarefas a serem atendidas pelos servidores do INSS na área de RPPS da União:

#### **Quadro 14: Tarefas demandas de fev/2021 até mar/2022**

| Total de Tarefas RPPU de fev/2021 até mar/2022 |                                     |        |
|------------------------------------------------|-------------------------------------|--------|
| 1                                              | Tarefas de concessão de benefícios  | 3.245  |
| 2                                              | Tarefas de manutenção de benefícios | 18.998 |
|                                                | Total:                              | 22.243 |

Fonte: GetGestão 03/2022

### **CONSIDERAÇÕES DO ENQUADRAMENTO**

#### **Qual o grau de importância adquirido pela Autarquia INSS, bem como do seu quadro de servidores, no âmbito da organização do Estado?**

112. O tratamento atual conferido ao INSS é compatível com o modelo que se pretende implantar no Estado Brasileiro, focado na eficiência dos serviços públicos e no controle e fiscalização da coisa pública.

113. Dentro da organização do Estado, no Núcleo das Atividades Exclusivas, o INSS é o responsável por operacionalizar e executar de modo exclusivo o direito constitucional à Previdência

Social no que tange ao Regime Geral de Previdência Social. Soma-se a isso, ainda, a operacionalização exclusiva do BPC/LOAS, no que tange à Assistência Social, e do regime de previdência da União no que se refere aos servidores da administração indireta (autarquias e fundações públicas).

114. Como já demonstrado anteriormente, trata-se da carreira responsável pela atividade pública que representa a maior fatia do orçamento da União (excetuando-se a dívida pública).

115. Pode-se depreender do Ordenamento Jurídico brasileiro a necessidade da existência de uma carreira específica e exclusiva para o exercício das atividades relacionadas à gestão da Previdência Social e, por conseguinte, da carreira do Seguro Social?

116. A definição das carreiras que irão compor a Administração Pública será determinada a partir da sistemática adotada na esfera de organização estatal. Nesse sentido, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado indica a existência de três setores:

- Primeiro Setor, chamado de núcleo estratégico, deverá ser formado pela cúpula dos três poderes e pelo Ministério Público, o qual será organizado através das estruturas burocráticas. Conforme consta no Plano Diretor: “corresponde ao Governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação de políticas públicas.”
- Segundo Setor, composto por órgãos e entidades responsáveis pela prestação das atividades exclusivas do Estado, organizadas pelos moldes gerenciais em conjunto com alguns postulados burocráticos: “é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços ou agências em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.”
- Terceiro Setor, formado por organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público, entidades de apoio e serviços sociais autônomos, organizados através de mecanismos da administração gerencial, exclusivamente.

117. Ademais, a Reforma Administrativa dos anos 90 admitiu a delimitação de que são carreiras de Estado aquelas “relacionadas com a formulação, controle e avaliação das políticas públicas e com a realização de atividades que pressupõem o poder de Estado”.

118. De tais carreiras, então, decorrem “os objetivos fundamentais e as opções sociais formuladas por este Estado, as quais acabam por se inserir na sua estrutura administrativa”. Nesta esteira, os servidores públicos que desempenham as atividades exclusivas de estado são os que “organizam e dirigem toda a organização estatal, além de formular políticas ou governar”. Sujeitos que detêm, portanto, em alguma medida, o poder do Estado, atuando como “administradores

profissionais ainda mais competentes e mais prestigiados, porque auxiliam os políticos a desenhar instituições e políticas públicas, se encarregam de sua implementação, controlam os recursos públicos.

119. A Constituição Federal de 1988, mesmo com as Emendas, não se preocupou em elencar as carreiras exclusivas de Estado, remetendo tal matéria à regulamentação infraconstitucional.

### **Quais as premissas para o enquadramento da Carreira do Seguro Social no rol da tipicidade das funções exercidas pelo Estado?**

120. A CF/88 estabeleceu em seu artigo 6º, no rol dos Direitos Sociais, a Previdência Social, que é classificada como um direito de Segunda Geração, visto que está ligada ao conceito de igualdade e com o poder de exigir do Estado a garantia dos direitos sociais, imprescindíveis à possibilidade de uma vida digna.

121. Tem-se, então, que o ordenamento reservou aos servidores integrantes da Carreira do Seguro Social um status “diferenciado” que se justifica em face da essencialidade das funções por eles exercidas, ou seja, são garantidores de um Direito Social, que é por definição um direito fundamental assegurado na Carta Magna, imposto pelo princípio Federativo.

122. Nesta esteira, pode-se asseverar que a Administração Pública, aparelhamento criado pelo Estado, para consecução de seus objetivos, tem por escopo um único e imutável objetivo: o alcance do bem comum. Fato este que coaduna com a missão Institucional do INSS e de seus servidores, que é garantir um direito social (um “seguro público”) a todos os brasileiros: a Previdência.

123. Esta perspectiva passa pela construção de uma Administração Pública Previdenciária eficiente e atuante, visto que, atribui-se ao INSS o encargo de prover as necessidades do Estado, como garantidor de políticas públicas. Impende-se assegurar aos servidores encarregados dessa missão, a dignidade compatível ao exercício de suas atividades, sendo de suma importância que a valorização profissional e a retribuição condizentes são elementos imprescindíveis para sua atuação, cumprindo-se com maior efetividade, também, o princípio constitucional da eficiência.

### **RISCOS DO NÃO ENQUADRAMENTO**

124. Atualmente a Carreira do Seguro Social não é reconhecida como típica de Estado, em que pese já estar devidamente fundamentado que o cerne de suas atribuições envolve a prestação de serviços típicos que integram o Núcleo de Atividades Exclusivas do Estado brasileiro.

125. Importante destacar que o cargo típico de Estado delineado no art. 39-A da PEC 32/2020 e a presente nota está aderente à proposta no que tange às garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, estando restritas aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado.

126. A atual necessidade de evolução e eficiência do serviço público é ponto fundamental para análise de uma possível modificação da forma de trabalho, visando melhoria a partir do processo de terceirização ou universalização da atividade, fundamento básico que deixou de ser algo residual ou periférico para se institucionalizar em todas as regiões do mundo, tanto nos países desenvolvidos e centrais, quanto em países como o Brasil.

127. No quadro atual de transformações do trabalho, faz-se necessário analisar como os processos de globalização, de reestruturação produtiva e de hegemonia neoliberal se manifestaram no âmbito do trabalho do servidor público.

128. Nesse ponto, cabe observar que os altos níveis de complexidade e de responsabilidade das atividades aliado à falta de perspectivas e de um maior reconhecimento do Estado acerca da relevância da Carreira e de sua estruturação (remuneração, instrumentos de desenvolvimento e profissionalização, etc) resultam em significativo número de evasões, acarretando que bons servidores que são prospectados por meio dos concursos não conseguem ser retidos (pois existem muitas outras carreiras públicas mais atraentes e, em certa medida, podem ser até mais acessíveis em termos de dificuldades de seleção), impactando negativamente no atingimento das metas institucionais do INSS e, em consequência, prejudicando a prestação do serviço típico à sociedade.

129. A justificativa exposta no Plano Diretor do Governo Fernando Henrique defende uma administração pública gerencial espelhada na administração da empresa flexível, uma vez que “o paradigma gerencial contemporâneo (...) exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade” e, desta forma, os servidores devem possuir este perfil flexível em sua atuação, reservando as atividades exclusivas e do Núcleo de Governo como atividades típicas de Estado.

130. Segundo a teoria do risco criado, que é uma ampliação da teoria do risco proveito, qualquer atividade, seja econômica ou não, é geradora de riscos, isto é, o agente coloca-se em situação de risco tão somente por exercer a atividade.

131. Ocorre que o não enquadramento em atividade típica de Estado, utilizando servidores de atividades gerais pode gerar riscos à administração pública, dentre eles financeiros e civis.

## **Riscos Financeiros**

132. A teoria do risco administrativo é conceituada como o entendimento de que nenhum particular deve suportar o dano advindo de atividades voltadas ao interesse social de uma coletividade. De acordo com esta teoria, que é a base para a responsabilidade objetiva do Estado, não há necessidade de se provar a culpa do agente estatal.

133. Para compensar esta desigualdade originada pelo próprio Estado, os demais componentes desta comunidade devem concorrer para a reparação do dano.

134. É de se imaginar que uma explosão de concessão de benefícios previdenciários e sociais operacionalizados pelo INSS, sem qualquer controle, acarrete em aumento considerável das despesas que onerarão o Orçamento Federal e que a recuperação de valores pagos indevidamente, por serem em sua maioria considerados benefício alimentar, possui baixa efetividade, de forma que, segundo León DUGUIT<sup>10</sup>, a atividade do Estado se exerce no interesse de toda a coletividade; as cargas que dela resultam não devem pesar mais fortemente sobre uns e menos sobre outros.

135. Tal situação já foi verificada com a terceirização da perícia médica federal, no final dos anos 90 (ainda como a então área de saúde do trabalhador no INSS), havendo um crescimento exorbitante de benefícios por incapacidade no início dos anos 2000, e que só foi reduzido com a contratação de novos servidores (peritos médicos).

## **Riscos Civis**

136. A máxima romana *ibi emolumentum ibi onus*, isto é, onde está o bônus deverá estar o ônus, significa exatamente que aquele que tira proveito ou vantagem do fato gerador do dano, ainda que indiretamente, tem a obrigação de repará-lo.

137. Logo, o responsável pelos prejuízos individuais ou transindividuais é quem se beneficia

das atividades de risco.

138. Naturalmente o agente, a favor de quem todo um mecanismo é acionado e lhe traz resultados favoráveis, repare os danos causados a outrem. Ocorre que a ampliação da concessão sem critério rigoroso pode gerar um risco social com o possível estouro do Orçamento Federal, sem possibilidade de recuperação.

139. Não se pode confundir, porém, o conceito de risco civil com o de risco social, o qual é bem definido por Rocha e Baltazar Jr.<sup>11</sup> como “os eventos, isto é, os fatos ou acontecimentos que ocorrem na vida de todos os homens, com certeza ou probabilidade significativa, provocando um desajuste nas condições normais de vida”.

140. Desta forma, o risco civil tende ao crescimento a curto e médio prazo, de forma a também ampliar a dificuldade em mitigar tal risco.

141. Outro risco civil seria o INSS atuar sem a devida competência no pagamento de benefícios, hoje a maior forma de distribuição de renda do país. Um atraso ou falta de pagamento poderá causar dano civil e social sem precedentes.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

142. Mediante o exposto, concluímos pela necessidade de reconhecimento das atividades desenvolvidas pela Carreira do Seguro Social como integrantes do Núcleo de Atividades Exclusivas do Estado brasileiro e, portanto, exclusivas, indelegáveis e sem paralelo no setor privado, motivo pelo qual se propõe o enquadramento da Carreira como típica de Estado.

143. Considerando os argumentos descritos, demonstrou-se que as atividades desempenhadas pelos servidores do INSS compõem o rol de Atividades Exclusivas do Estado brasileiro, sendo as áreas ligadas à formulação das suas respectivas políticas públicas (Ministérios) consideradas integrantes do Núcleo Estratégico, e a entidade ligada às suas implementações (INSS) considerada integrante do Núcleo de Atividades Exclusivas (em sentido estrito), de forma que ambas realizam, portanto, funções típicas de Estado, na forma do proposto no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

144. A medida proposta possibilitará o fortalecimento da carreira e a retenção dos profissionais altamente capacitados na Entidade, uma vez que esta possui relevante papel social, econômico e fiscal no Estado brasileiro, tanto como responsável pelo reconhecimento de direitos, como pela fiscalização e apuração de irregularidades e pela gestão dos benefícios sociais federais, contributivos e não-contributivos, cumprindo a finalidade de atender ao interesse público e oferecer serviços de qualidade à sociedade brasileira.

145. Esta premissa, conforme abordada nesta Nota Técnica, demonstra que uma das preocupações centrais do Estado Brasileiro é a manutenção do equilíbrio financeiro das contas públicas, sendo evidente que o INSS e os integrantes da Carreira do Seguro Social, pelos altos níveis de complexidade e de responsabilidade de suas atividades, bem como por serem responsáveis pela gestão da maior despesa do Orçamento, devem gozar de uma estrutura de carreira que valorize e assevere algumas garantias através do reconhecimento das suas atividades como exclusivas e indelegáveis e do seu enquadramento como típica de Estado.

146. Além disso, a complexidade das atividades desempenhadas pelos servidores do Instituto destacadas ao longo de toda a Nota mostram maior proximidade com atividades realizadas por profissionais de nível superior de escolaridade, o que leva a entender que a carreira evoluiu e que assim, deveria ter outros critérios de admissão para o cargo de Técnico do Seguro Social.

147. Além dos motivos já elucidados na presente Nota Técnica, o enquadramento da Carreira

do Seguro Social como carreira típica de Estado é medida que visa, também, o fortalecimento do Núcleo Estratégico do Estado, uma vez que a Autarquia controla, fiscaliza e faz a gestão dos riscos administrativo, financeiro e sociais, executando um papel de destaque na implantação e manutenção de todo o aparato de políticas públicas.

148. Por todo o exposto, o reconhecimento da Carreira do Seguro Social como carreira típica de Estado tende a fortalecer as estruturas de proteção social e previdenciária preconizadas pela Constituição Federal de 1988. Afinal, somente uma carreira perene e independente de influências indevidas possui verdadeiras condições de implementar, com qualidade, políticas de longo prazo como é o caso da Previdência Social.

149. Encaminhamos a presente Nota Técnica a fim de subsidiar e fundamentar o reconhecimento e enquadramento da Carreira do Seguro Social e seus cargos como de Estado.

Brasília/DF, 08 de abril de 2022.

**CLÁUDIO MACEDO PINA**

Coordenador de Desenvolvimento de Carreiras

**COORDENAÇÃO-GERAL DE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO**

1. Ciente e de acordo.
2. Encaminhe-se à Diretoria de Gestão de Pessoas em prosseguimento.

**SANDRA CRISTINA CARDOSO DE SOUZA LUNA**

Coordenadora Geral de Educação e Desenvolvimento

1. Diante da manifestação da Coordenação de Desenvolvimento de Carreiras, aprovo a presente Nota Técnica

**JOBSON DE PAIVA SILVEIRA SALES**

Diretor de Gestão de Pessoas

Notas

1 MARE, A Nova Política de Recursos Humanos. Cadernos MARE da Reforma do Estado, nº 11.

2 SANTOS, Luiz Alberto dos. Critérios para a definição de atividades exclusivas de Estado e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

3 BERNARDES, Hugo Gueiros. Serviço público: função pública, tipicidade, critérios distintivos.

4 MOTTA, Raquel Dias da Silveira. Agentes públicos: classificação. Enciclopédia jurídica da PUC-SP.

5 MOTTA, op. cit.

6 Sérgio Buarque de Holanda. Raízes do Brasil, p. 146

7 Qual é o impacto que a transformação digital pode ter para a Previdência Social” - Estudo realizado pelo BrazilLAB, em parceria com a Fundação BRAVA e o Centre for Public Impact (CPI).

8 Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. Nota Técnica SEI nº 25930/2020/ME.

9 MARE, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, P. 17.

10 DUGUIT, LÉON. Fundamentos do Direito, p. 110.

11 ROCHA, Daniel Machado; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social, p. 6.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Fernanda Menezes Dias de. Competências na Constituição de 1988, São Paulo: Atlas, 1991, p. 32.

BERNARDES, Hugo Gueiros. Serviço público: função pública, tipicidade, critérios distintivos. Revista de Informação Legislativa, v. 30, n. 118, p. 111-126, abr./jun. 1993. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176126>>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 11 fev. 2021.

\_\_\_\_\_ Lei nº 6.185, de 11 de dezembro de 1974. Dispõe sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica, segundo a natureza jurídica do vínculo empregatício, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13 dez. 1974. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6185.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6185.htm)>.

\_\_\_\_\_ Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm)>

\_\_\_\_\_ Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25. jul. 1991. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm)>

\_\_\_\_\_ Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função



na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 3 jun. 1992. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm)>.

\_\_\_\_\_ Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)>.

\_\_\_\_\_ Lei nº 10.855, de 01 de abril de 2004. Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Previdenciária, de que trata a Lei nº 10.355, de 26 de dezembro de 2001, instituindo a Carreira do Seguro Social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2 abr. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.855.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.855.htm)>. Acesso em 11 fev. 2021.

\_\_\_\_\_ Decreto nº 8.653, de 28 de janeiro de 2016. Dispõe sobre as atribuições específicas dos cargos de Analista do Seguro Social e Técnico do Seguro Social, de que trata a Lei nº 10.855, de 1º abr. 2004. Diário Oficial da União, Brasília, 29 jan. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8653.htm)>.

\_\_\_\_\_ Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial da União, Brasília, 5 fev. 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10620.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10620.htm)>.

BRASÍLIA. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Nova Política de Recursos Humanos, Cadernos do MARE nº 11, Brasília: MARE, 1997, p.12.

\_\_\_\_\_ Ministério da Economia/Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal. (2020). Nota Técnica SEI nº 25930/2020/ME. Relatório Final de Estudos: Unidade Gestora Única, Brasília, 2020.

\_\_\_\_\_ Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995. 86p. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do estado de 1995. In: Revista de Administração Pública 34 (4), julho, 2000, p.9 e pp. 55-72.

\_\_\_\_\_ Da administração pública burocrática à gerencial. In: Revista do Serviço Público, nº 1, v. 120, 1996, p. 7-º 1, v. 120, 1996, p. 7-40.

\_\_\_\_\_ Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. In: Economia do setor público no Brasil. São Paulo: Campus Elsevier, 2004, p. 12.

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 362.

DUGUIT, Léon. Fundamentos do Direito, tradução, DUGUIT, León. Traité de droit constitutionnel. 3ª ed. Paris: Acienne Librairie Fontemoing & Cie, vol. II, p. 130.

FERREIRA, Marcelo Dias. Carreiras típicas de Estado: profissionalização do servidor e núcleo estratégico.

GABARDO, Emerson. Princípio constitucional da eficiência administrativa. São Paulo: Dialética, 2002.

GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. Parte General. 7a. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003, II-30.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. O Homem Cordial. In: Raízes do Brasil. 26 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 146.

LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. Teoria do risco social (contingência) e da proteção estatal. <http://genjuridico.com.br/2020/02/17/teoria-risco-social-contingencia/>. Acesso em 13 de fev. 2021.

MIRANDA, Jorge. Funções, órgãos e actos do estado. Lisboa: Lisboa, 1990, p. 24.

MOTTA, Raquel Dias da Silveira. Agentes públicos: classificação. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/3/edicao-1/agentes-publicos:-classificacao>. Acesso em 13 fev. 2021.

NÓBREGA, Marcos. Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias. São Paulo: J. de Oliveira, 2002.

Qual é o impacto que a transformação digital pode ter para a Previdência Social” - Estudo realizado pelo BrazilLAB, em parceria com a Fundação BRAVA e o Centre for Public Impact (CPI), que se baseou em um relatório do Tribunal de Contas da União (TC 017.519/2017-9). Disponível em: <https://previdenciadigital.brazillab.org.br/>.

ROCHA, Daniel Machado; BALTAZAR JR., José Paulo. Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 6.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio F. da. Manual de direito financeiro e direito tributário. 5. ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1985, p. 16.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Critérios para a definição de atividades exclusivas de Estado e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: mai. 1999. Disponível em: [https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/04/criterios\\_para\\_a\\_def.pdf](https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/04/criterios_para_a_def.pdf)



Documento assinado eletronicamente por **CLAUDIO MACEDO PINA, Técnico do Seguro Social**, em 08/04/2022, às 19:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **SANDRA CRISTINA CARDOSO DE SOUZA LUNA, Coordenador(a) Geral**, em 08/04/2022, às 19:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **JOBSON DE PAIVA SILVEIRA SALES, Diretor(a) de Gestão de Pessoas**, em 11/04/2022, às 10:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.inss.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **7082824** e o código CRC **2266D11C**.

