



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

NOTA Nº 00323/2026/CONJUR-MPS/CGU/AGU

NUP: 14021.003392/2026-72

INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

ASSUNTOS: ATO NORMATIVO

1. O presente processo trata de proposta de alteração do Decreto nº 8.653/2016, que dispõe acerca das atribuições específicas dos cargos de Analista do Seguro Social e de Técnico do Seguro Social.
2. A minuta foi elaborada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e encaminhada ao Ministério da Previdência Social - MPS para análise, com vistas ao seu posterior envio à Presidência da República.
3. Nesse contexto, a matéria deve ser apreciada por esta Consultoria Jurídica à luz do art. 57 do Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, o qual estabelece que a análise jurídica prévia de atos normativos de competência da Presidência da República deve contemplar, necessariamente:
 - i) o fundamento de validade do ato normativo proposto;
 - ii) as consequências jurídicas de seus principais pontos; e
 - iii) a conformidade com a técnica legislativa.
4. Cumpre registrar, inicialmente, que a Carreira do Seguro Social integra o quadro funcional do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social, cabendo a este apenas a supervisão ministerial da entidade.
5. Fixada essa premissa institucional, passa-se ao exame do **fundamento de validade** da proposta. Nesse ponto, a minuta encontra apoio no art. 84, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição Federal, bem como na Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, especialmente em seu art. 5º-B, que prevê atribuições específicas da Carreira do Seguro Social e remete ao regulamento a disciplina correlata:

Art. 5º-B. São atribuições específicas da Carreira do Seguro Social, entre outras dispostas em regulamento: (Redação dada pela Lei nº 15.141, de 2025)

I - no exercício da competência finalística do INSS e em caráter exclusivo: (Redação dada pela Lei nº 15.141, de 2025)

 - 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)
6. Há, portanto, base jurídica para a edição de decreto voltado à explicitação das atribuições funcionais dos cargos que compõem a carreira.
7. Esse fundamento normativo, contudo, não autoriza que a disciplina infralegal ultrapasse os limites do poder regulamentar. A validade da proposta depende de que o decreto permaneça no campo da execução da lei, sem inovar na ordem jurídica e sem estabelecer, por via infralegal, restrições funcionais que a legislação de regência não tenha previsto de modo suficiente.
8. É justamente nesse ponto que se projeta a principal **consequência jurídica** da redação proposta. Embora o art. 5º-B da Lei nº 10.855, de 2004, forneça base para a disciplina regulamentar das atribuições da Carreira do Seguro Social, essa autorização não permite que o decreto, a pretexto de explicitar atribuições, estabeleça restrição funcional em extensão não inequivocamente autorizada pela lei.
9. Assim, ao atribuir ao cargo de Técnico do Seguro Social, “em caráter exclusivo”, atividades centrais do reconhecimento de direitos previdenciários e das alterações cadastrais no CNIS com impacto sobre tais direitos, a minuta projeta, por via infralegal, restrição ao campo de atuação do cargo de Analista do Seguro Social em extensão não prevista pela Lei nº 10.855, de 2004.
10. Essa consequência assume especial relevo porque, ao concentrar no cargo de Técnico do Seguro Social o núcleo mais expressivo das atividades finalísticas e comprimir, de modo relevante, o espaço funcional dos Analistas, sobretudo

daqueles sem formação específica, a proposta se expõe ao risco de esvaziamento substancial das atribuições do cargo de Analista do Seguro Social. Disso decorrem repercussões potenciais sobre a coerência interna da carreira, a segurança jurídica do ato normativo e o incremento da litigiosidade administrativa e judicial.

11. Nesse mesmo sentido, a previsão do § 1º, ao admitir que Analistas sem formação específica exerçam, ainda que excepcionalmente, as atribuições descritas no art. 3º, inciso I, evidencia que a matéria não comporta tratamento normativo em termos de exclusividade.

12. A inconsistência é agravada pelo § 2º do art. 3º, que submete essa situação a reavaliação anual por ato do Presidente da Autarquia. Em vez de conferir estabilidade à disciplina normativa, o dispositivo introduz precariedade e incerteza em matéria que exige tratamento objetivo, claro e permanente, em desarmonia com os parâmetros de clareza, precisão e ordem lógica exigidos da redação normativa.

13. Também sob a perspectiva das consequências jurídicas da proposta, não se mostra adequada a inclusão de "assessoramento jurídico" no art. 4º, inciso III, uma vez que a expressão pode sugerir aproximação indevida com atividades de consultoria e assessoramento jurídicos institucionalmente cometidas à Advocacia-Geral da União e aos respectivos órgãos jurídicos de execução, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

14. De igual modo, a referência ampla a "atividades de correção e de controle interno da gestão do INSS", no art. 4º, inciso IV, revela-se excessivamente aberta para matéria sujeita a especialização institucional e a regime organizacional próprio. Com efeito, as atividades de controle interno no Poder Executivo Federal inserem-se no sistema disciplinado pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e pelo Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, ao passo que, no âmbito do INSS, as funções correcionais e de auditoria interna são exercidas por unidades específicas de Corregedoria e Auditoria-Geral previstas em sua estrutura regimental e regimento interno.

15. Sob o prisma da técnica legislativa, esses pontos revelam deficiência de clareza, precisão e coerência interna, o que exige aperfeiçoamento da minuta para evitar contradições normativas e formulações suscetíveis de ampliar ou restringir competências por via interpretativa.

16. Diante do exposto, recomenda-se o aperfeiçoamento da proposta nos seguintes pontos:

i) que a redação da minuta preserve núcleo funcional juridicamente defensável para o cargo de Analista do Seguro Social, evitando-se solução normativa apta a produzir o esvaziamento substancial de suas atribuições;

ii) que seja revista a disciplina constante do art. 3º, com a supressão do § 2º e a exclusão da expressão "excepcionalmente" do § 1º, de modo a afastar a instabilidade normativa e a inadequação jurídica decorrentes da redação atual, conferindo ao dispositivo tratamento mais claro, estável e compatível com a disciplina legal das atribuições dos cargos da Carreira do Seguro Social;

iii) que a expressão "assessoramento jurídico", constante do art. 4º, inciso III, seja suprimida ou substituída por formulação tecnicamente mais precisa, compatível com atribuições administrativas, de modo a evitar aproximação indevida com atividades institucionalmente cometidas aos órgãos jurídicos competentes; e

iv) que a referência a correção e controle interno, constante do art. 4º, inciso V, seja redimensionada com maior precisão normativa, em termos compatíveis com a especialização institucional dessas funções e com o regime organizacional próprio das unidades responsáveis por sua execução.

17. Consigno, por oportuno, que a presente manifestação se limita ao exame da juridicidade da proposta, não abrangendo juízo sobre a conveniência e a oportunidade administrativas da medida, matérias reservadas à apreciação da autoridade competente.

18. Encaminhe-se ao Gabinete do Senhor Ministro de Estado da Previdência Social, via SEI, com os nossos cumprimentos.

Brasília, 01 de abril de 2026.

ISADORA CAMARGO LAITANO
Advogada da União
Consultora Jurídica
Ministério da Previdência Social

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 14021003392202672 e da chave de acesso d1b5c471



Documento assinado eletronicamente por ISADORA CAMARGO LAITANO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3160601940 e chave de acesso d1b5c471 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA CAMARGO LAITANO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 01-04-2026 17:33. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: