

DESAFIOS DO ACESSO A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO GOVERNO DIGITAL

CHALLENGES OF ACCESS TO SOCIAL SECURITY IN THE CONTEXT OF DIGITAL GOVERNMENT

Alexandre Schumacher Triches¹

RESUMO

O objetivo do presente artigo consiste em examinar o processo administrativo de benefícios da Previdência Social, sob influência do projeto INSS Digital, tendo como base o cotejo com a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 – Lei do Governo Digital. Para isto serão analisados, inicialmente, aspectos relacionados a fundamentalidade do direito à Previdência. Após, e através deste exame, pretende-se levantar desafios a serem enfrentados pelo INSS no que se refere a implementação de um governo digital. Ao final a conclusão será no sentido de que a Previdência Social deve investir em inovação. Mas não basta apenas este investimento. É fundamental a garantia da transparência. Assim será possível efetivar o direito fundamental da Previdência Social. Com o advento do INSS Digital foi possível alterar sobremaneira a dinâmica deste processo, e permitir que estas temáticas fossem consideradas. Todavia, com a Lei do Governo Digital é necessário avançar mais. Os prejuízos sociais pela falta de acesso aos serviços digitais não podem ser ignorados e devem ser construídas medidas para o enfrentamento da questão. A questão é também de índole sociológica. A atuação do INSS no fortalecimento do processo digital deve levar em consideração os problemas e angústias dos segurados e dependentes, para que seja possível agir em prol da eficiência e igualdade.

Palavras-chave: Processo. Administração. Isonomia. Governo Digital. Eficiência.

ABSTRACT

¹ Advogado com especialização nos temas da Seguridade Social. Diretor de atuação judicial adjunto do IBDP. Possui atuação como membro integrante da Diretoria de Processo Administrativo Previdenciário do IBDP. Coordenador e participantes de inúmeros projetos realizados em institutos e órgãos em geral. Professor na disciplina do Direito Previdenciário. Autor de obras e artigos jurídicos voltadas ao tema do direito administrativo previdenciário, dentre eles INSS Digital, Processo Administrativo Previdenciário, Direito Processual Administrativo Previdenciário, Processo Administrativo Previdenciário Eficiente, Reafirmação da DER e Revisão administrativa na Previdência Social.

The objective of this article is to examine the administrative process of Social Security benefits, under the influence of the INSS Digital project, based on the comparison with Law nº 14.129, of March 29, 2021 - Digital Government Law. For this, aspects related to the fundamentality of the right to Social Security will be analysed. Afterwards, and through this examination, it is intended to raise challenges to be faced by the INSS regarding the implementation of a digital government. In the end, the conclusion will be in the sense that Social Security should invest in innovation. But this investment alone is not enough. Ensuring transparency is essential. Thus, it will be possible to implement the fundamental right of Social Security. With the advent of the Digital INSS, it was possible to greatly change the dynamics of this process, and allow these themes to be considered. However, with the Digital Government Law it is necessary to go further. The social harm caused by the lack of access to digital services cannot be ignored and measures must be taken to deal with the issue. The question is also of a sociological nature. The role of the INSS in strengthening the digital process must take into account the problems and anxieties of policyholders and dependents, so that it is possible to act in favor of efficiency and equality.

Keywords: Process. Administration. Isonomy. Digital Government. Efficiency.

1. INTRODUÇÃO

O processo eletrônico na Previdência Social tem um de seus marcos históricos com a implantação do e-Recursos, um sistema computacional que prometia gerenciar a tramitação de processos no Conselho de Recursos da Previdência Social.

A promessa, na época, consistia em: deixar de armazenar e transportar documentos em papel, dar mais flexibilidade e rapidez na movimentação dos recursos, maior domínio de auditoria dos atos praticados, aumento do controle das demandas, redução do número de segurados nas agências e garantia de integridade e autenticidade por meio da utilização de assinatura digital.²

Vale lembrar que, ainda no ano de 2011, foi editado pela Previdência a Resolução nº 166, de 11 de novembro de 2011, que instituiu o Processo Eletrônico no âmbito do INSS, para simplificar procedimentos de atendimento e propiciar melhores condições para o

² Previdência começa a implantação de recursos eletrônicos. Portal Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-set-21/previdencia-social-comeca-implantacao-recursos-eletronicos>. Acesso em: 02/09/2023.

compartilhamento das informações. Estes são apenas alguns registros históricos relacionados as tentativas de informatização do processo administrativo previdenciário.

Nesta linha, ainda, cabe referir o projeto SIBE – Sistema Integrado de Benefícios³, que tinha como objetivo implantar um novo modelo de gestão, através da modernização do INSS. A ideia era integrar os sistemas, até então existentes, o que não aconteceu na prática, pois o projeto não foi concluído.

Até mesmo pelo número de pessoas protegidas pela Previdência Brasileira é que a busca por um processo desburocratizado e eficiente sempre foi uma constante no INSS. E podemos afirmar que a partir do advento do Decreto nº 8.539/2015 é possível constatar uma efetiva implantação neste sentido. E com objetivos bem definidos: desburocratizar e valorizar a eficiência, a eficácia e a efetividade no serviço público; a crescente pressão da sociedade para a melhoria na aplicação dos recursos públicos; o aumento da demanda por benefícios sociais, que ensejam a adoção de rotinas de trabalho e tecnologias adjacentes para sua implementação.

Foi após este decreto que se sucedeu, um pouco mais à frente, a efetiva implantação do INSS Digital, com o objetivo de tornar o processo administrativo na Previdência Social mais eficiente, através da aplicação da tecnologia da informação aos requerimentos administrativos e ao atendimento da população.

Desde o início deste projeto até o momento atual transcorreram mais de 5 anos. Já é possível, portanto, promover algumas reflexões sobre sua eficácia. Compromisso este de grande complexidade, uma vez que a clientela do INSS é composta por um número expressivo de pessoas, de elevada heterogeneidade, muitos vulneráveis, do ponto de vista social, como é o caso de idosos, pessoas com deficiência, e outros perfil populacionais.

A Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, por sua vez, surge posteriormente ao advento do INSS Digital, e dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão. Suas diretrizes são muito relevantes e devem ser aplicadas ao processo administrativo da Previdência Social. As relações desta lei, com o

3 O Sistema Integrado de Benefícios é onde o contribuinte do INSS pode realizar diversos serviços. É possível fazer o cálculo do tempo de contribuição que ainda falta para o trabalhador e conferir diversas outras informações.

projeto INSS Digital, também são relevantes, uma vez que reforçam princípios de fundamental importância para a concretização de um processo eficiente.

O objetivo do presente artigo consiste em examinar o processo administrativo de benefícios da Previdência Social, sob influência do projeto INSS Digital, tendo como base a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 – Lei do Governo Digital. Para isto serão analisados, inicialmente, aspectos relacionados a fundamentalidade do direito à Previdência.

Após, e através deste exame, pretende-se levantar desafios a serem enfrentados pela Previdência Social no que se refere ao acesso ao Governo Digital. Algumas situações serão destacadas, principalmente aquelas relacionadas ao acesso aos serviços digitais, isonomia, transparência e inovação.

Ao final a conclusão será no sentido de que a Previdência Social deve investir em políticas que promovam a efetiva inclusão digital, dos segurados e dependentes, afim de tornar o processo administrativo previdenciário evidentemente eficiente, e assim atendendo as diretrizes relacionadas ao direito fundamental à Previdência.

Pretende-se que o artigo seja incluído no eixo temático dos desafios de proteção aos vulneráveis no século XXI, junto ao V Congresso Internacional da Rede Iberoamericana de Pesquisa em Seguridade Social, que se realizará nos dias 07 e 08 de setembro em Lima, no Peru.

2. A FUNDAMENTALIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal inovou, no ano de 1988, ao prever no seu título VIII a inauguração de uma ordem social. Em seu primeiro artigo já é possível entender quais foram os objetivos perseguidos pelo constituinte com esta relevante novidade:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

O direito ao trabalho é um direito fundamental e está tutelado pelos princípios do bem-estar e justiça social, os quais, correlatamente, fundamentam a Previdência. Por isto que o INSS nada mais é do que a seguradora do trabalhador, que tem objetivo nobre: garantir os mínimos vitais da população.

Outros temas fundamentais são tratados pela Ordem Social Constitucional: educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia, comunicação social, assistência social, meio ambiente, família, criança, adolescente, jovem, idoso e povos originários. Junto a estes temas encontra-se a Seguridade Social, prevista no artigo 194 e conceituada como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Para o desenvolvimento deste trabalho interessa, de forma específica, o sistema previdenciário, responsável pelo seguro social, e cuja norma geral também está contida no texto Constitucional:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

É composto por três regimes: Regime Geral de Previdência Social, Regime Próprios de Previdência Social⁴ e Previdência Complementar.⁵ Os beneficiários estão elencados na lei 8.213/91 que, no Brasil, segundo IBRAHIM, é universal e compulsório, pois:

qualquer pessoa, nacional ou não, que venha a exercer atividade remunerada em território brasileiro filia-se, automaticamente, ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, sendo obrigada a efetuar recolhimentos ao sistema previdenciário (somente se excluem desta regra as pessoas já vinculadas a regimes próprios de previdência).⁶

O direito à Previdência Social é um direito fundamental, em face de sua vinculação específica à dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (artigo

⁴ A previdência dos Regimes Próprios de Previdência Social é destinada aos servidores públicos com cargos efetivos na União, nos Estados, nos Distrito Federal e municípios, além de suas autarquias e fundações. É prevista no art. 40 da Constituição Federal. E o regime de previdência privada ou complementar encontra guardada no art. 202 da Constituição Federal. De caráter complementar e autônomo ao regime geral e aos regimes próprios, com regras mistas entre o direito público e o direito privado.

⁵ ROCHA DIAS, Eduardo; Monteiro de Macêdo, José Leandro. **Curso de Direito Previdenciário**. Editora Método, 2008, p. 32.

⁶ ZAMBITE IBRAHIM, Fábio. **Resumo de Direito Previdenciário**. 4ª edição, 2005, Editora Ímpetus, página 21.

1º, inciso IV da Constituição Federal de 1988). Trata-se de um sistema de proteção social diretamente vinculado a solidariedade.⁷ Não é à toa que a aposentadoria é tratada, pela norma constitucional, como direito fundamental:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXIV - aposentadoria;

As últimas reformas previdenciárias em nada alteraram este contexto. Nem mesmo as novas regras trazidas pela recentíssima Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019. Para MORAIS, a Previdência Social, por sua natureza solidarista, é um instrumento de proteção social que se destina, em última análise, à garantia jurídica da proteção da dignidade da pessoa humana.⁸

Como bem lembra BALERA essa base estrutural exige que o sistema de seguridade social implante a justiça distributiva, proporcional, geométrica, que permite maior amparo à parcela da população cujas necessidades são maiores. Nada mais combinado com o art. 3º, da Constituição, que refere sobre o objetivo da construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I), a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (III), e a promoção do bem de todos (IV).⁹

A justiça social não é algo definível de modo abstrato. Em nosso direito ela se concretiza com a efetiva aplicação de cada um dos direitos sociais consagrados na Constituição Federal de 1988.¹⁰ Aliás, os Tribunais Superiores constantemente reforçam este entendimento, através de decisões judiciais, com relação a Previdência Social:

Ementa: Processual civil e previdenciário. Agravo regimental no recurso especial. Benefício assistencial. Prescrição do fundo de direito. Não ocorrência. Agravo regimental não provido. 1. A controvérsia debatida nos autos é relativa à prescrição da pretensão ao recebimento de benefício assistencial. 2. Os benefícios previdenciários estão ligados ao próprio direito à vida digna e são direitos sociais que

⁷ BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade social. 3º Edição. São Paulo, Ltr, 2003.

⁸ MORAIS, Océlio de Jesus C. **Competência da Justiça Federal do Trabalho e a efetividade do direito fundamental à previdência**. São Paulo: LTr, 2014.

⁹ BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade social**. 3º Edição. São Paulo, Ltr, 2003.

¹⁰ CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. **Seguridade Social: um sistema constitucional de proteção e justiça social**. Revista Científica internacional, ano 3, número 12, março/abril de 2010. Disponível em: <http://interscienceplace.org/isp/index.php/isp/article/viewFile/120/119>.

compõem o quadro dos direitos fundamentais. 3. A pretensão ao benefício previdenciário em si não prescreve, mas tão somente as prestações não reclamadas em certo tempo, que vão prescrevendo uma a uma, em virtude da inércia do beneficiário. 4. Com efeito, a Segunda Turma do STJ, no julgamento do REsp 1.349.296/CE, assentou entendimento, quanto ao benefício assistencial, de que a prescrição atinge apenas as prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela previdência social, mas não o fundo de direito. 5. Agravo regimental não provido. (Superior Tribunal de Justiça – Segunda Turma/ AgRg no REsp 1.376.033/PB/ Relator: Ministro Mauro Campbell Marques/ Julgado em 03.04.2014/ Publicado no DJe em 09.04.2014)

O INSS, enquanto agente operador da Previdência, ostenta a posição de uma das maiores entidades do país.¹¹ Segundo dados do Ministério da Previdência Social¹², ao Regime Geral de Previdência são filiados mais de 36 milhões de segurados. Ou seja, aproximadamente 1/6 (um sexto) de toda a população do país está vinculada à Previdência Social¹³. Isto agrega a política pública previdenciária um papel fundamental na promoção da dignidade humana da população Brasileira.

Por todas estas razões é que a análise do processo administrativo na Previdência Social, em seu contexto atual, voltado a tramitar de forma eletrônica e com o apoio de tecnologias digitais, merece total atenção. Ele precisa estar apto a reconhecer direitos previdenciários, com garantia de acesso da população, transparência, desburocratização e, acima de tudo, eficiência.

3. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE BENEFÍCIOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

¹¹ DE CRUZ e ALVES, Adler Anaximandro. **A atuação cidadã da AGU na redução da litigiosidade envolvendo o Instituto Nacional do Seguro Social: considerações acerca de instrumentos de ação da AGU capazes de promover o amplo reconhecimento de direitos sociais.** Revista da AGU. Ano IX, nº 23. Brasília/DF. Janeiro/março de 2010.

¹² Boletim Estatístico da Previdência Social. Obtido em: [sítio eletrônico <http://www.inss.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13_05.as>](http://www.inss.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13_05.as). Acesso em: 15.08.2014.

¹³ Ainda adentrando mais a fundo na questão, outros dois aspectos expressivos são verificados. É o que aponta o Informativo de Previdência Social de outubro de 2008¹³, calcado em números da pesquisa PNAD/IBGE/2007: (i) 80,6% dos idosos, aqui definidos como aqueles com idade igual ou superior a 60 anos, dependem da proteção social oferecida pela Previdência Social. Os idosos socialmente protegidos – que recebem aposentadoria, pensão ou assistência social – totalizam 16,1 milhões de pessoas, sendo 7,6 milhões homens e 8,5 milhões mulheres. A proteção social entre os homens chega a 85,6%, resultado superior ao observado entre as mulheres (76,6%). (ii) Assumindo para fins de definição de pobreza absoluta a percepção de rendimento domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo, estimou-se no ano de 2007 em 56,9 milhões a quantidade de pessoas nesta condição – considerando rendas de todas as fontes. Caso fossem desconsideradas as rendas advindas do recebimento de benefícios previdenciários, a quantidade de pessoas absolutamente pobres seria de 79,1 milhões, o que significa dizer que o pagamento de benefícios pela Previdência Social retira da condição de pobreza cerca de 22,2 milhões de indivíduos.

O processo administrativo na Previdência Social deve acatar os princípios¹⁴ e regras trazidos pela Lei nº 9.784/99¹⁵, a denominada Lei Geral do Processo Administrativo Federal. Cabe destacar alguns de seus princípios:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Eles devem pautar a atuação do servidor autárquico em todas as fases do processo.¹⁶, na linha do que Lucia Valle Figueredo denomina de função administrativa, que nada mais é do que o:

dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento ao fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime prevalente de regime público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo Legislativo (com o auxílio do Tribunal de Contas da União), atos, estes, revisíveis pelo Judiciário.¹⁷

Com base nisso cumpre referir que desde o ano de 2015 a Previdência Social vem implementando o projeto denominado de INSS Digital. Trata-se da adaptação, do processo administrativo previdenciário, às tecnologias digitais.

Os pilares do projeto são o processo eletrônico – agendamento e concessão de benefício pela internet para o segurado ou por meio de entidade representativa que tenha celebrado acordo de cooperação técnica com o INSS – e a distribuição das demandas entre as unidades.¹⁸ E também a mudança na forma de contato entre o Instituto e o cidadão, através do Meu INSS, que passa a ser uma plataforma de serviços do cidadão acessível por meio de senha validada diretamente pela Internet.¹⁹

Neste sentido prevê a Portaria INSS DIRBEN nº 993/2022:

¹⁴ HEINEN, Juliano; SPARAPANI, Priscila; MAFFINI, Rafael. **Comentários à Lei do Processo Administrativo – Lei nº 9.784/99**. Porto Alegre, Livraria do Advogado editora. 2014.

¹⁵ PERLINGEIRO, Ricardo. **Desafios contemporâneos da justiça administrativa na América Latina**. Revista de Investigações nº 4. Fevereiro/2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2919991.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

¹⁷ FIGUEREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo, Malheiros, 2004.

¹⁸ **INSS Digital: uma nova forma de atender ao cidadão**. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/inss-digital-nova-forma-de-atender-aos-segurados>. Acesso em 02/09/2023.

¹⁹ **INSS Digital: uma nova forma de atender ao cidadão**. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/inss-digital-nova-forma-de-atender-aos-segurados>. Acesso em 02/09/2023.

Art. 26. O requerimento de benefícios e serviços deverá ser solicitado pelos canais de atendimento do INSS, previstos na Carta de Serviços ao Usuário do INSS de que trata o art. 11 do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, tais como:

- I - Central de Serviços ou Portal "Meu INSS";
- II - Central de Teleatendimento 135 - Central 135; e
- III - Unidades de Atendimento.

§ 1º O Portal "Meu INSS", disponível na Internet e em aplicativos de celulares, é o principal canal para emissão de extrato e solicitação de serviços perante o Instituto.

§ 2º Os serviços e extratos disponíveis ao cidadão pela central de serviços, quando solicitados presencialmente nas Unidades de Atendimento, passarão a ser realizados somente após requerimento prévio efetuado pelo cidadão, preferencialmente por meio dos canais remotos (Central 135, Internet e outros), com definição de data e hora para atendimento da solicitação.

§ 3º No caso de auxílio por incapacidade temporária, o INSS deve processar de ofício o benefício quando tiver ciência da incapacidade do segurado, mesmo que este não o tenha requerido.

Foram criados, ainda, agências digitais. Os documentos são digitalizados e todo o processamento dos benefícios é feito sem a geração de papéis ou processos físicos. É o que prevê a Portaria INSS DIRBEN nº 993/2022:

Art. 12. O Processo Administrativo Previdenciário será inteiramente processado de forma eletrônica, ressalvados os atos que exijam a presença do requerente.

§ 1º Os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, exceto nas situações em que este procedimento for inviável ou em caso de indisponibilidade do meio eletrônico cuja demora no restabelecimento cause dano relevante à celeridade do processo.

§ 2º No caso das exceções previstas no § 1º, os atos processuais poderão ser praticados segundo as regras aplicáveis aos processos físicos, devendo ser posteriormente digitalizado o documento-base correspondente.

§ 3º Para unificar todos os requerimentos por meio eletrônico foi criado o Portal de Atendimento - PAT, incorporando o Gerenciador de Tarefas - GET e o Sistema de Agendamento - SAG num só portal. Os canais do "Meu INSS" - Autenticado, Não Autenticado, Entidade Conveniada, Central de Teleatendimento 135 e Servidor - estão incluídos no SAG.

Cabe destacar, em face de seu critério elucidativo, a justificativa da Previdência Social para a elaboração do INSS Digital:

Mesmo com uma estrutura colossal, os tradicionais processos de prestação de serviços do INSS não cobrem adequadamente a demanda de atendimento. Nos últimos anos, o envelhecimento da força de trabalho e a ampliação das competências do instituto desequilibraram ainda mais a relação entre a demanda e a oferta de seus serviços, sem a perspectiva de que essa força de trabalho seja reposta na integralidade. Dessa forma, o desafio ensejou a construção de um novo modelo de prestação de serviços desenvolvido pela diretoria de atendimento: o INSS Digital. O projeto promove a aplicação de tecnologia da informação à implementação colaborativa de políticas públicas. Inicialmente, foi realizada prova de conceito em ambiente

controlado, em Mossoró/RN. O projeto empreende um estudo analítico dos processos de atendimento propostos na experiência em Mossoró, sob diferentes perspectivas de negócio: cidadãos, servidores públicos e recursos orçamentários, avaliando economicidade, eficiência e efetividade.²⁰

Com base nisso alguns objetivos foram elencados como primordiais com relação ao projeto. São os seguintes:

- Implantar o requerimento eletrônico;
- Ampliar os canais de protocolo e a comunicação com os cidadãos e entidades;
- Aumentar o volume de requerimentos e de atendimento remoto;
- Ampliar a realização de acordos de cooperação técnica com entidades e sindicatos para o protocolo de requerimentos eletrônicos;
- Reduzir o tempo de espera para agendamento e atendimento presencial;
- Melhorar a distribuição da demanda;
- Dar publicidade e transparência na operacionalização de requerimentos eletrônicos;
- Desenhar o fluxo de requerimento eletrônico;
- Distribuir a demanda;
- Otimizar a força de trabalho e mitigar as demandas judiciais de ação civil pública e mandado de segurança.²¹

4. DESAFIOS DO ACESSO À PREVIDÊNCIA E GOVERNO DIGITAL

O processo administrativo previdenciário passa a sofrer a influência, a partir do ano de 2021, da Lei nº 14.129 – Lei do Governo Digital, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência na administração pública. Tal norma tem como objetivo transformar o governo em uma plataforma digital. E prevê em seu artigo primeiro:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

Sua aplicabilidade aos processos administrativos junto ao INSS é evidente, senão vejamos:

Art. 2º Esta Lei aplica-se:

I - aos órgãos da administração pública direta federal, abrangendo os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União, e o Ministério Público da União;

²⁰ INSS Digital: uma nova forma de atender ao cidadão. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/inss-digital-nova-forma-de-atender-aos-segurados>. Acesso em 02/09/2023.

²¹ INSS Digital: uma nova forma de atender ao cidadão. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/inss-digital-nova-forma-de-atender-aos-segurados>. Acesso em 02/09/2023.

II - às entidades da administração pública indireta federal, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que prestem serviço público, autarquias e fundações públicas; e

III - às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo, desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios.

§ 1º Esta Lei não se aplica a empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que não prestem serviço público.

§ 2º As referências feitas nesta Lei, direta ou indiretamente, a Estados, Municípios e ao Distrito Federal são cabíveis somente na hipótese de ter sido cumprido o requisito previsto no inciso III do caput deste artigo.

A Lei do Governo Digital prevê uma estratégia de digitalização que já foi em parte realizada no processo administrativo na Previdência Social. Isto porque o INSS Digital promoveu uma alteração disruptiva²² na função administrativa da Previdência Social, através do uso de tecnologias²³, uma vez que antes dele o atendimento era integralmente presencial.

Para que se tenha uma dimensão das mudanças promovidas na Previdência, antes do advento do INSS Digital existiam mais de 1.500 agências de atendimento ao público ativas. Nessa rede trabalhavam mais de 36 mil servidores que atendiam presencialmente mais de 4 milhões de pessoas por mês. Esta estrutura proporcionou mais de 43 milhões atendimentos ao cidadão apenas no ano de 2016 e em 2017, até setembro, mais de 35 milhões de atendimentos presenciais. Soma-se a esses, em média, 4 mil atendimentos/mês pelas centrais de atendimento 135.²⁴ Este número, atualmente, está canalizado para o processo eletrônico.

Tratava-se de uma gigantesca estrutura de atendimento que passou a ser absorvida por um projeto que se propõe a ser digital, mas que ainda enfrenta inúmeros desafios para sua efetiva implantação. Considerando que a demanda de atendimento na Previdência é elevada e heterogênea, socialmente sensível, as barreiras digitais, programaticamente, precisam ser

²² CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil**. Revista Sequência, Florianópolis, n. 84, pp. 209-242, abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209/43642>. Acesso em: 20 junho de 2021.

²³ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na administração pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de direito econômico e socioambiental. Curitiba, volume 8, número 2. Maio/agosto de 2017.

²⁴ CAVALLINI, Marta. **Mais de 530 mil pedidos na fila do INSS são de benefícios assistenciais**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/21/mais-de-530-mil-pedidos-na-fila-do-inss-sao-de-beneficios-assistenciais.ghtml>. Portal g1. Acesso: 10.06.2021.

removidas, e a administração precisa olhar, prioritariamente, para os cidadãos, todos eles, em especial aqueles mais vulneráveis.²⁵

E para que isso ocorra é fundamental que sejam investigadas as situações em que a adoção das tecnologias, pura e simplesmente não tem sido garantia de um processo administrativo previdenciário eficiente.²⁶ E uma delas diz respeito a demora da análise dos requerimentos.

O INSS finalizou o ano de 2020 com 1.760.368 requerimentos aguardando análise pela autarquia. Destes 534.848 se referiam a benefícios assistenciais (BPC) e 277.470 eram benefícios por incapacidade, como auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. Do total geral, 1.273.912 aguardavam a primeira análise do INSS e 486.456 benefícios estavam em exigência, ou seja, aguardando documentos dos segurados.²⁷ Por outro lado, o tempo médio de concessão de benefícios no país no final de 2020 era de 66 dias e nenhum estado tinha o prazo de análise dentro do previsto em lei.²⁸

O prazo legal para o INSS começar a pagar a aposentadoria é de quarenta e cinco dias, contado a partir do requerimento. Quando este prazo não é respeitado, a Previdência Social deve pagar os valores atrasados, corrigidos monetariamente, com base no valor do benefício.²⁹ Isto deveria ser exceção, não a regra, como é o que acontece.

Esta constatação se agrava quando se visualiza o fato de que as pessoas que possuem condições financeiras melhores conseguem contratar serviços jurídicos, e passam a impetrar ações judiciais, as quais garantem a análise de seus casos dentro do prazo legal. Isto surte um efeito positivo para estas pessoas individualmente consideradas.

²⁵ SCHIEFLER, Eduardo André; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Administração pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia**. International Journal of Digital Law – IJDL. – ano 1, n. 1 (abr. 2020). Belo Horizonte: Fórum, 2020.

²⁶ ²⁶ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na administração pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de direito econômico e socioambiental. Curitiba, volume 8, número 2. Maio/agosto de 2017.

²⁷ CAVALLINI, Marta. **Mais de 530 mil pedidos na fila do INSS são de benefícios assistenciais**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/21/mais-de-530-mil-pedidos-na-fila-do-inss-sao-de-beneficios-assistenciais.ghtml>. Portal g1. Acesso: 10.06.2021.

²⁸ CAVALLINI, Marta. **Mais de 530 mil pedidos na fila do INSS são de benefícios assistenciais**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/21/mais-de-530-mil-pedidos-na-fila-do-inss-sao-de-beneficios-assistenciais.ghtml>. Portal g1. Acesso: 10.06.2021.

²⁹ LAZARRI, João Batista de et al. **Prática Processual Previdenciária – Administrativa e Judicial**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

Por outro lado, aquelas pessoas mais vulneráveis, que não tem acesso a serviços jurídicos, não poderão usufruir da mesma condição. O máximo que poderão fazer será acionar o órgão de ouvidoria, que historicamente não funciona para este tipo de demanda. Terão uma condição prejudicada com relação as primeiras.

Diante disso, se por um lado o tratamento isonômico é reforçado no processo administrativo eletrônico, tendo em vista a impessoalidade fortalecida pelas ferramentas digitais, por outro lado, com a burocratização da análise, a falta de inovação e eficiência, corre-se o risco de aprofundar a desigualdade entre os cidadãos, com um grupo tendo seu requerimento de aposentadoria analisado com critérios diferentes do segundo grupo.

Tudo isso passa a exigir do Poder Público

a necessidade de se adequar, por conta da pressão – implícita e explícita – dos cidadãos por uma Administração Pública mais transparente, eficiente e que disponha de uma maior variedade de serviços públicos à disposição, em especial serviços públicos digitais.³⁰

A Previdência precisa investir cada vez mais na transformação digital, inclusive para análise de processos. A automação é uma realidade na Previdência Social, mas tem que ser operacionalizada com o devido acatamento ao processo legal. Aliás, a transparência na execução dos serviços públicos e o monitoramento da qualidade desses serviços são princípios previsto na Lei do Governo Digital.

Tão ilegal quanto não decidir o processo administrativo previdenciário dentro do prazo legal é não justificar o porquê do descumprimento, ou sequer informar sobre a previsão de quando irá ocorrer a análise. Trata-se de uma situação que vulnerabiliza o direito fundamental da previdência social e de acesso aos serviços digitais.

Agregue-se a isso o fato de que a clientela previdenciária é heterogênea e o INSS não oferta ao cidadão o acesso ao serviço social previdenciário, o qual atualmente está indisponível nos portais do INSS e nas agências. Ele poderia auxiliar na redução das assimetrias no atendimento, pois possui um nobre dever, que cabe destacar:

Art. 88. Compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o

³⁰ SCHIEFLER, Eduardo André; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Administração pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia**. International Journal of Digital Law – IJDL. – ano 1, n. 1 (abr. 2020). Belo Horizonte: Fórum, 2020.

processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade.

§ 1º Será dada prioridade aos segurados em benefício por incapacidade temporária e atenção especial aos aposentados e pensionistas.

§ 2º Para assegurar o efetivo atendimento dos usuários serão utilizadas intervenção técnica, assistência de natureza jurídica, ajuda material, recursos sociais, intercâmbio com empresas e pesquisa social, inclusive mediante celebração de convênios, acordos ou contratos.

§ 3º O Serviço Social terá como diretriz a participação do beneficiário na implementação e no fortalecimento da política previdenciária, em articulação com as associações e entidades de classe.

§ 4º O Serviço Social, considerando a universalização da Previdência Social, prestará assessoramento técnico aos Estados e Municípios na elaboração e implantação de suas propostas de trabalho.

Acessando os portais da Previdência não é possível localizar informações sobre o serviço social previdenciário, seja na forma eletrônica ou presencial, tampouco a possibilidade de agendar uma entrevista. Aliás, não há, nos referidos canais, nenhuma possibilidade de comunicação digital entre o interessado e a Previdência, para informação sobre direitos e deveres, contrariando a própria Lei do Governo Digital, que prevê:

Art. 14. A prestação digital dos serviços públicos deverá ocorrer por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive pela de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas, sem prejuízo do direito do cidadão a atendimento presencial.

Parágrafo único. O acesso à prestação digital dos serviços públicos será realizado, preferencialmente, por meio do autosserviço.

A interação é fundamental pois acelera a comunicação, mas nem todos os serviços do Meu INSS são oferecidos com interação real. Consultando o Portal Meu INSS constata-se que o laudo médico pericial, o extrato de pagamento, as cartas de concessão, o CNIS e a simulação de tempo de contribuição são ofertados em tempo real, o que é elogiável e demonstrativo da importância do INSS Digital. Mas outros serviços não procedem desta forma, como é o caso de cópia de processos administrativos, e é fundamental que a Previdência avance nesta trajetória de inclusão.

O reconhecimento do direito das prestações previdenciárias, a atualização de dados, o cumprimento de exigências, a retirada de extratos, dentre outros serviços são meros avisos

eletrônicos, que, invariavelmente, dependerão de análise de pessoas do outro lado do balcão, meramente eletrônico, e não digital, o que tem prejudicado a eficiência.³¹

No portal do Conselho de Recursos da Previdência Social, órgão recursal administrativo, que tem como controlar os atos do INSS, existem inúmeros gargalos relacionados a transparência³², dentre eles: dificuldade do Recorrente para realizar o acompanhamento processual, dificuldade para as secretarias das unidades julgadoras realizarem as notificações dos atos processuais, acesso a portal de consulta de jurisprudência, divulgação de pautas, atas e dados das sessões de julgamento de uma forma mais interativa, além de agregar maior transparência ao cumprimento das decisões.

Isto prejudica a eficiência e o acesso aos serviços digitais, originadas na quase impossibilidade de interagir com o sistema. É necessário a construção de um portal específico para o Conselho de Recursos da Previdência Social, cumprindo determinação da Lei do Governo digital:

Art. 20. As Plataformas de Governo Digital, instrumentos necessários para a oferta e a prestação digital dos serviços públicos de cada ente federativo, deverão ter pelo menos as seguintes funcionalidades:

I - ferramenta digital de solicitação de atendimento e de acompanhamento da entrega dos serviços públicos; e

II - painel de monitoramento do desempenho dos serviços públicos.

§ 1º As Plataformas de Governo Digital deverão ser acessadas por meio de portal, de aplicativo ou de outro canal digital único e oficial, para a disponibilização de informações institucionais, notícias e prestação de serviços públicos.

§ 2º As funcionalidades de que trata o caput deste artigo deverão observar padrões de interoperabilidade e a necessidade de integração de dados como formas de simplificação e de eficiência nos processos e no atendimento aos usuários.

Ao acessar o atual Portal do CRPS já é possível verificar a desproporcionalidade do link de acesso: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao->

³¹ SARAIVA, Rômulo. **Decisão do Supremo pode gerar aumento das filas do INSS**. Portal Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-05/saraiva-decisao-stf-gerar-aumento-filas-inss>.

³² SCHIEFLER, Eduardo André; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Administração pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia**. International Journal of Digital Law – IJDL. – ano 1, n. 1 (abr. 2020). Belo Horizonte: Fórum, 2020-.

social/conselhos-e-orgaos-colegiados/conselho-de-recursos-da-previdencia-social. Será possível ao cidadão acessar um Portal público com um endereço de tal tamanho e formato?

No botão “institucional” as informações relacionadas ao CRPS estão desatualizadas e vinculadas ao regime interno antigo, que foi superado ainda em 2022 pela Portaria MTP 4061/22. A parte relativa ao regimento interno e a instrução normativa melhorou, pois disponibiliza as normas atualizadas.

No botão “enunciados e portarias” consta os enunciados, mas nenhuma portaria. No botão “pareceres” constam apenas dois pareceres normativos. No botão “resoluções do Conselho Pleno” não constam todos os ementários. As resoluções constam dos últimos cinco anos, porém muitas delas digitalizadas de forma que não permite selecionar o texto e exportar para petições, o que prejudica a interação.

Não há um painel aberto de acompanhamento processual. Não é possível peticionar diretamente no processo. (Pergunta-se: os processos no CRPS não são públicos? Por que precisam de senha para serem consultados?)

A inclusão de pautas das juntas de recursos e das câmaras de julgamento melhorou bastante, mas estão dispostas uma forma pouco interativa. Não foi possível localizar acesso às pautas do Conselho Pleno.

A aparência do site é atrasada e não é nem um pouco cativante. Não existe boa qualidade gráfica. E, muito importante: não existe um local adequado para pesquisa jurisprudencial. Como manejar o incidente de uniformização de caso concreto se não posso pesquisar o caso paradigma? Por que não é disponibilizada a jurisprudência?

As notificações dos atos processuais são bastante irregulares, exigindo um esforço enorme para o acompanhamento do processo. A falta de transparência na Previdência Social vai de encontro aos paradigmas do direito administrativo digital.

5. CONCLUSÃO

É fundamental que a Previdência Social invista em inovação. Mas não basta apenas este investimento. É fundamental a garantia da transparência. Assim será possível efetivar o direito fundamental da Previdência Social. Com o advento do INSS Digital foi possível alterar

sobremaneira a dinâmica deste processo, e permitir que estas temáticas fossem consideradas. Todavia, com a Lei do Governo Digital é necessário avançar mais.

Os prejuízos sociais pela falta de acesso aos serviços digitais não podem ser ignorados e deve ser construídas medidas para o enfrentamento da questão. A questão é também de índole sociológica. A atuação do INSS no fortalecimento do processo digital deve levar em consideração os problemas e angústias dos segurados e dependentes, para que seja possível agir em prol da igualmente. São muitos desafios que estão em jogo para o estado Brasileiro e para o mundo, com relação ao tema, pois as ferramentas digitais devem estar a serviço da pessoa humana, e não o inverso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Previdência começa a implantação de recursos eletrônicos. Portal Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-set-21/previdencia-social-comeca-implantacao-recursos-eletronicos>. Acesso em: 02/09/2023.

ROCHA DIAS, Eduardo; Monteiro de Macêdo, José Leandro. **Curso de Direito Previdenciário**. Editora Método, 2008.

ZAMBITE IBRAHIM, Fábio. **Resumo de Direito Previdenciário**. 4ª edição, 2005, Editora Ímpetus.

BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade social**. 3ª Edição. São Paulo, Ltr, 2003.

Boletim Estatístico da Previdência Social. Obtido em: sítio eletrônico <http://www.inss.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_13_05.as>. Acesso em: 15.08.2014.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na administração pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de direito econômico e socioambiental. Curitiba, volume 8, número 2. Maio/agosto de 2017.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Seguridade Social: um sistema constitucional de proteção e justiça social. Revista Científica internacional, ano 3, número 12, março/abril de 2010. Disponível em: <http://interscienceplace.org/isp/index.php/isp/article/viewFile/120/119>.

CAVALLINI, Marta. **Mais de 530 mil pedidos na fila do INSS são de benefícios assistenciais**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/02/21/mais-de-530-mil-pedidos-na-fila-do-inss-sao-de-beneficios-assistenciais.ghtml>. Portal g1. Acesso: 10.06.2021.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil**. Revista Sequência, Florianópolis, n. 84, pp. 209-242, abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209/43642>. Acesso em: 20 junho de 2021.

DE CRUZ e ALVES, Adler Anaximandro. **A atuação cidadã da AGU na redução da litigiosidade envolvendo o Instituto Nacional do Seguro Social: considerações acerca de instrumentos de ação da AGU capazes de promover o amplo reconhecimento de direitos sociais**. Revista da AGU. Ano IX, nº 23. Brasília/DF. Janeiro/março de 2010.

FIGUEREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo, Malheiros, 2004.

HEINEN, Juliano; SPARAPANI, Priscila; MAFFINI, Rafael. **Comentários à Lei do Processo Administrativo – Lei nº 9.784/99**. Porto Alegre, Livraria do Advogado editora. 2014.

LAZARRI, João Batista de et al. **Prática Processual Previdenciária – Administrativa e Judicial**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MORAIS, Océlio de Jesus C. **Competência da Justiça Federal do Trabalho e a efetividade do direito fundamental à previdência**. São Paulo: LTr, 2014.

PERLINGEIRO, Ricardo. **Desafios contemporâneos da justiça administrativa na América Latina**. Revista de Investigações nº 4. Fevereiro/2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2919991.

INSS Digital: uma nova forma de atender ao cidadão. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/inss-digital-nova-forma-de-atender-aos-segurados>. Acesso em 02/09/2023.

SARAIVA, Rômulo. **Decisão do Supremo pode gerar aumento das filas do INSS**. Portal Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-05/saraiva-decisao-stf-gerar-aumento-filas-inss>.

SCHIEFLER, Eduardo André; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Administração pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia**. International Journal of Digital Law – IJDL. – ano 1, n. 1 (abr. 2020). Belo Horizonte: Fórum, 2020.

Submetido em 10.07.2023

Aceito em 10.08.2023