REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

IMPACTOS SOCIAIS DA BUROCRACIA NA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS POR INCAPACIDADE LABORAL NO AMAZONAS

SOCIAL IMPACTS OF BUREAUCRACY ON THE GRANTING OF SOCIAL SECURITY WORK INCAPACITY BENEFITS IN THE STATE OF AMAZONAS

IMPACTOS SOCIALES DE LA BUROCRACIA EN LA CONCESIÓN DE PRESTACIONES PREVISIONALES POR INCAPACIDAD LABORAL EN EL ESTADO DE AMAZONAS

Antônio Ferreira do Norte Filho
Doutor em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental – PPGDA, Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Brasil
E-mail: nortefilho@gmail.com

Alcemir Filomeno Pinto
Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental (PPGDA), Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Brasil
E-mail: alcemir.contato@gmail.com

Gedean de Souza Cruz
Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental – PPGDA, Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Brasil
E-mail: gedean_cruz@hotmail.com

Ana Paula Batista Garcia Moreira
Especialista em Direito 4.0 e Inteligência Artificial, Universidade do Estado do Amazonas (UEA), Brasil
E-mail: apaulabgarcia@gmail.com

Débora Marciel Paiva
Especialista em Direito Constitucional Tributário, Universidade Anhembi Morumbi, Brasil
E-mail: deborapaiva128@gmail.com

Eloise Galvão dos Santos Barbosa
Especialista em Direito Público, Legale Educacional, Brasil
E-mail: eloisegalvaodsb@gmail.com

Célia Amanda Araújo Gama
Graduanda em Direito, Centro Universitário do Norte (Uninorte), Brasil
E-mail: liamands@icloud.com

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

Samara Natividade de Souza
Graduanda em Direito, Centro Universitário do Norte (Uninorte), Brasil
E-mail: samranatividade2@gmail.com

Resumo

O artigo examina os impactos sociais da burocracia administrativa na concessão dos benefícios previdenciários por incapacidade laboral no Estado do Amazonas. Parte-se do problema de saber em que medida as exigências procedimentais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), concebidas de modo uniforme para todo o país, dificultam o acesso de segurados que vivem em um território marcado por grandes distâncias, dependência do transporte fluvial e baixa conectividade. A pesquisa, de abordagem qualitativa e natureza descritiva, combina revisão bibliográfica com análise documental de dados oficiais do INSS e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com levantamento da rede de Agências da Previdência Social (APS) no estado. O referencial teórico articula o mínimo existencial, o direito fundamental à boa administração e a literatura sobre ônus administrativo (*administrative burden*), empregada como chave interpretativa e não como variável medida. Os resultados indicam que, em dezembro de 2025, 73,8% dos requerimentos de benefícios por incapacidade pendentes no Amazonas encontravam-se em faixa de espera superior a 45 dias, ante 58,7% no conjunto do país, diferença descritiva de 15,1 pontos percentuais, e que apenas 24 dos 62 municípios amazonenses contam com ao menos uma APS. Esses indicadores sinalizam demora administrativa elevada, mas não permitem afirmar, isoladamente, o descumprimento dos prazos fixados no acordo homologado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.066, nem demonstrar diferenças entre a capital e o interior, pois os dados são agregados por unidade da federação. A literatura examinada sugere que a digitalização do atendimento, incluída a análise documental pelo Atestmed, reduz etapas para quem dispõe de conexão e de rede de saúde próxima, mas pode impor custos proporcionalmente elevados de deslocamento e de conformidade ao segurado do interior. Conclui-se que procedimentos nacionais formalmente uniformes podem produzir ônus administrativos materialmente desiguais em territórios com características logísticas e digitais muito distintas, e que a igualdade material pode exigir canais diferenciados para assegurar acesso equivalente. As propostas formuladas distinguem medidas viáveis no quadro normativo atual daquelas que demandariam alteração regulatória, com destaque para a ampliação do atendimento itinerante fluvial e multimodal e para a cooperação com redes públicas presentes nas áreas remotas.

Palavras-chave: benefícios por incapacidade; burocracia; exclusão digital; Amazonas; INSS.

Abstract

This article examines the social impacts of administrative bureaucracy on the granting of social security work incapacity benefits in the State of Amazonas, Brazil. The research problem is the extent to which the procedural requirements of the National Social Security Institute (INSS), designed uniformly for the whole country, hinder access for insured persons who live in a territory marked by long distances, dependence on river transport and poor connectivity. The study adopts a qualitative and descriptive approach, combining a literature review with a documentary analysis of official data from the INSS and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and with a survey of the network of Social Security Agencies (APS) in the state. The theoretical framework connects the existential minimum, the fundamental right to good administration and the literature on administrative burden, used as an interpretive lens rather than as a measured variable. The results show that, in December 2025, 73.8% of pending incapacity benefit claims in Amazonas fell into the waiting band of more than 45 days, compared with 58.7% nationwide, a descriptive difference of 15.1 percentage points, and that only 24 of the 62 municipalities in the state have at least one APS. These indicators signal high administrative delay, but they do not, on their own, establish non-compliance with the deadlines set in the settlement approved by the Federal Supreme Court (Theme 1,066), nor do they demonstrate differences between the capital and the interior, since the data are aggregated by state. The literature reviewed suggests that the digitalisation of services, including document-based assessment through Atestmed, reduces steps for those with internet access and nearby health services, but may impose proportionally high

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

travel and compliance costs on insured persons in the interior. The article concludes that formally uniform national procedures may produce materially unequal administrative burdens in territories with very different logistical and digital conditions, and that substantive equality may require differentiated channels to ensure equivalent access. The proposals distinguish measures that are feasible under current rules from those that would require regulatory change, highlighting the expansion of river-based and multimodal itinerant services and cooperation with public networks already present in remote areas.

Keywords: disability benefits; bureaucracy; digital exclusion; Amazonas; social security.

Resumen

El artículo examina los impactos sociales de la burocracia administrativa en la concesión de las prestaciones previsionales por incapacidad laboral en el Estado de Amazonas, Brasil. El problema de investigación consiste en determinar en qué medida las exigencias procedimentales del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), concebidas de modo uniforme para todo el país, dificultan el acceso de asegurados que viven en un territorio marcado por grandes distancias, dependencia del transporte fluvial y baja conectividad. La investigación, de enfoque cualitativo y carácter descriptivo, combina una revisión bibliográfica con el análisis documental de datos oficiales del INSS y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y con un relevamiento de la red de Agencias de la Previsión Social (APS) en el estado. El marco teórico articula el mínimo existencial, el derecho fundamental a la buena administración y la literatura sobre cargas administrativas (*administrative burden*), empleada como clave interpretativa y no como variable medida. Los resultados indican que, en diciembre de 2025, el 73,8% de las solicitudes de prestaciones por incapacidad pendientes en Amazonas se encontraba en la franja de espera superior a 45 días, frente al 58,7% a nivel nacional, una diferencia descriptiva de 15,1 puntos porcentuales, y que solo 24 de los 62 municipios del estado cuentan con al menos una APS. Estos indicadores señalan una demora administrativa elevada, pero no permiten afirmar, por sí solos, el incumplimiento de los plazos fijados en el acuerdo homologado por el Supremo Tribunal Federal (Tema 1.066), ni demostrar diferencias entre la capital y el interior, ya que los datos están agregados por unidad federativa. La literatura examinada sugiere que la digitalización de la atención, incluido el análisis documental mediante Atestmed, reduce etapas para quien dispone de conexión y de servicios de salud cercanos, pero puede imponer al asegurado del interior costos de desplazamiento y de cumplimiento proporcionalmente elevados. Se concluye que procedimientos nacionales formalmente uniformes pueden producir cargas administrativas materialmente desiguales en territorios con condiciones logísticas y digitales muy distintas, y que la igualdad material puede exigir canales diferenciados para asegurar un acceso equivalente. Las propuestas distinguen las medidas viables en el marco normativo vigente de aquellas que exigirían cambios regulatorios, con énfasis en la ampliación de la atención itinerante fluvial y multimodal y en la cooperación con redes públicas presentes en las zonas remotas.

Palabras clave: prestaciones por incapacidad; burocracia; exclusión digital; Amazonas; seguridad social.

1. Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 organizou a seguridade social como um conjunto integrado de ações dos Poderes Públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (Brasil, 1988, art. 194). No interior desse sistema, a previdência social cumpre a função de proteger o trabalhador e seus dependentes diante de

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

eventos que o impedem de prover o próprio sustento, entre os quais a incapacidade temporária ou permanente para o trabalho (Brasil, 1988, art. 201, I). A proteção prometida pelo texto constitucional, contudo, depende de um percurso administrativo que nem todos os segurados conseguem percorrer, e é nesse intervalo entre a norma e a sua fruição que se situa o objeto deste artigo.

Nos últimos anos, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) passou por um intenso processo de digitalização. O aplicativo e o portal Meu INSS tornaram-se o principal canal de entrada de requerimentos (Alcântara *et al.*, 2024), ao lado da Central de Atendimento 135, e o processo administrativo previdenciário passou a ser eletrônico por força do art. 124-A da Lei nº 8.213/1991, incluído pela Lei nº 13.846/2019 (Brasil, 2019a). Mais recentemente, a análise documental dos pedidos de auxílio por incapacidade temporária, por meio do sistema Atestmed, foi autorizada pela Lei nº 14.441/2022 e encontra-se hoje disciplinada pela Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13/2026 (Brasil, 2026a). A literatura especializada reconhece os ganhos de escala dessa transformação, mas registra que ela produziu novas barreiras para segurados de baixa renda e para aqueles que residem em áreas sem conexão estável (Mendes; Costa; Silva, 2020; Jesus, 2025; Costa; Duma, 2026).

No Amazonas, essas barreiras assumem contornos próprios. O estado possui a maior extensão territorial do país e a menor densidade demográfica entre as unidades da federação, inferior inclusive à de Roraima, a segunda menor (IBGE, 2023). A maior parte de seus municípios não tem ligação rodoviária com a capital, segundo o mapa rodoviário oficial do estado (Amazonas, 2025), e a proporção da população com acesso à internet no domicílio está entre as mais baixas da federação (IBGE, 2024). Para um trabalhador ribeirinho incapacitado, agendar atendimento por aplicativo, reunir documentação médica e, eventualmente, deslocar-se por longas distâncias até uma agência pode deixar de ser mera formalidade e converter-se em condição que dificulta, na prática, o acesso ao benefício.

O estudo concentra-se nos benefícios por incapacidade previstos no Regime Geral de Previdência Social, a saber, o auxílio por incapacidade temporária, a aposentadoria por incapacidade permanente e o auxílio-acidente. As duas primeiras prestações são substitutivas da renda do trabalho: o auxílio é devido ao segurado

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

temporariamente incapacitado para o seu trabalho ou atividade habitual, e a aposentadoria, ao segurado incapaz e insuscetível de reabilitação para atividade que lhe garanta a subsistência (Brasil, 1991, arts. 42 e 59). Por substituírem a renda, assumem caráter alimentar. O auxílio-acidente, diversamente, tem natureza indenizatória, pois é devido em razão da redução permanente da capacidade para o trabalho habitual e não impede a continuidade do recebimento de salário (Brasil, 1991, art. 86). A demora na análise, o indeferimento por insuficiência documental e a exigência de documentos de difícil obtenção afetam de modo mais severo os segurados que dependem das prestações substitutivas para a própria subsistência.

Diante desse quadro, formula-se o seguinte problema de pesquisa: de que modo a burocracia administrativa do INSS, desenhada de forma uniforme para o território nacional, afeta o acesso aos benefícios por incapacidade no Amazonas, e quais impactos sociais decorrem dessa forma de organização? Parte-se da hipótese de que a padronização das exigências procedimentais, combinada com a digitalização do atendimento e com a escassa presença física da autarquia no interior, tende a deslocar para o segurado custos proporcionalmente elevados, de modo que procedimentos formalmente uniformes podem produzir ônus administrativos materialmente desiguais e operar como mecanismo de exclusão.

O objetivo geral é analisar os impactos sociais dessa burocracia sobre os segurados amazonenses. Para tanto, o artigo examina o fundamento constitucional e teórico da proteção por incapacidade, caracteriza as peculiaridades territoriais do Amazonas que condicionam a presença do Estado e compara indicadores do INSS no estado com a média nacional, discutindo o papel da digitalização e do atendimento itinerante. A relevância do tema decorre da escassez de estudos jurídicos que relacionem o desenho procedimental da previdência social às condições geográficas da Amazônia, lacuna já apontada em pesquisas sobre o trabalhador rural da região (Ribeiro; Cativo; Mendonça, 2017).

Além desta introdução, o texto apresenta os procedimentos metodológicos, discute a seguridade social como concretização do mínimo existencial e o conceito de ônus administrativo, descreve as condições territoriais do Amazonas, analisa os

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

dados de atendimento do INSS no estado, explicita as limitações do estudo e, por fim, expõe as considerações finais e as propostas formuladas.

2. Procedimentos Metodológicos

A pesquisa adota abordagem qualitativa e natureza descritiva. A abordagem qualitativa justifica-se porque o objeto envolve significados, valores e relações sociais que não se reduzem a indicadores numéricos (Minayo, 2007), ainda que dados quantitativos oficiais sejam mobilizados para dimensionar o fenômeno. O caráter descritivo corresponde ao propósito de caracterizar a rede de atendimento do INSS no Amazonas e as condições enfrentadas pelo segurado que vive afastado dos centros urbanos (Gil, 2007).

Quanto aos procedimentos técnicos, realizou-se, em primeiro lugar, pesquisa bibliográfica em manuais de Direito Previdenciário, Administrativo e Constitucional e em artigos científicos localizados nas bases SciELO, Portal de Periódicos da CAPES e Redalyc e nos repositórios das próprias revistas. As buscas combinaram os descritores “INSS”, “Meu INSS”, “digitalização”, “perícia médica previdenciária”, “benefícios por incapacidade”, “ônus administrativo”, “*administrative burden*”, “ribeirinhos” e “Amazônia”, em português, inglês e espanhol. Foram incluídos artigos publicados entre 2014 e 2026 em periódicos das áreas de Direito, Administração Pública, Serviço Social e Saúde Coletiva que tratassem da digitalização do INSS, do ônus administrativo na relação entre cidadão e Estado, da perícia médica previdenciária ou do acesso a serviços públicos por populações ribeirinhas da Amazônia. Foram excluídos os trabalhos que não abordavam o acesso a benefícios ou a serviços públicos e as duplicatas entre bases. Os trabalhos foram selecionados após a leitura de títulos e resumos e integram as referências deste artigo. Obras doutrinárias e clássicas anteriores a esse período foram consultadas para a fundamentação teórica. Por não se tratar de revisão sistemática, não se adotou o protocolo PRISMA, mas o registro desses parâmetros busca assegurar a transparência do levantamento.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

Em segundo lugar, procedeu-se à análise documental da legislação previdenciária, dos atos normativos do Ministério da Previdência Social e do INSS e de bases de dados oficiais, com destaque para o relatório Transparência Previdenciária referente a dezembro de 2025, publicado pelo INSS com dados extraídos do sistema BG Tarefas, para os resultados do Censo Demográfico 2022 e para a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua sobre tecnologias da informação e comunicação, ambos do IBGE. Considerando a frequência das alterações normativas na matéria, em especial no que se refere ao Atestmed, a legislação e os atos normativos foram considerados até 2 de outubro de 2026, data de corte da pesquisa. Em terceiro lugar, os autores realizaram levantamento da localização das Agências da Previdência Social (APS) no Amazonas a partir dos endereços disponibilizados no aplicativo Meu INSS, com o objetivo de identificar os municípios que possuem ao menos uma unidade fixa de atendimento. Como o aplicativo é fonte operacional dinâmica, o resultado foi confrontado com o número total de APS informado pelo Anuário Estatístico da Previdência Social (Brasil, 2025c), e a relação dos municípios identificados é apresentada no Quadro 3, de modo a permitir sua conferência.

Os dados foram examinados de forma interpretativa, mediante o cruzamento entre os parâmetros normativos de eficiência e universalidade e os indicadores territoriais e operacionais coletados. Ao longo da análise, distinguem-se a evidência documental direta, como os percentuais estaduais de espera, o número de APS, o acesso à internet, os dados municipais e as distâncias, a evidência proveniente da literatura, como as barreiras observadas em populações ribeirinhas, as dificuldades de deslocamento e a exclusão digital, e a inferência dos autores, relativa à provável sobreposição desses fatores no acesso previdenciário. Essa distinção é retomada no Quadro 4, e as limitações decorrentes do desenho da pesquisa são expostas na seção 6.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

3. Seguridade Social, Mínimo Existencial e Ônus Administrativo no Acesso aos Benefícios por Incapacidade

A história dos direitos humanos é marcada pela passagem de uma perspectiva centrada nos deveres do indivíduo perante o poder para outra que coloca a pessoa e seus direitos no centro da ordem jurídica. Para Bobbio (2004), esses direitos são históricos, nascem de lutas concretas contra o poder estatal e se afirmam gradualmente. Se a primeira geração exigia do Estado sobretudo abstenção, os direitos sociais passaram a exigir prestações positivas destinadas a proteger os mais vulneráveis. No plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece a toda pessoa o direito à segurança social e à proteção em caso de doença e invalidez (ONU, 1948, arts. 22 e 25), e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 591/1992, assegura o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social (Brasil, 1992, art. 9º).

Nader (2014) adverte, contudo, que a positivação de direitos não basta para transformar a realidade social:

> A vida em sociedade pressupõe organização e implica a existência do Direito. A sociedade cria o Direito no propósito de formular as bases da justiça e segurança. Com este processo as ações sociais ganham estabilidade. A vida social torna-se viável. O Direito, porém, não é uma força que gera, unilateralmente, o bem-estar social. Os valores espirituais que apresenta não são inventos do legislador. Por definição, o Direito deve ser uma expressão da vontade social e, assim, a legislação deve apenas assimilar os valores positivos que a sociedade estima e vive. O Direito não é, portanto, uma fórmula mágica capaz de transformar a natureza humana. Se o homem em sociedade não está propenso a acatar os valores fundamentais do bem comum, de vivê-los em suas ações, o Direito será inócuo, impotente para realizar a sua missão (Nader, 2014, p. 57).

A observação é pertinente ao objeto deste estudo, pois a efetividade dos direitos sociais depende das estruturas e práticas que os implementam. No Brasil, a Constituição de 1988 reuniu saúde, previdência e assistência social em um sistema integrado orientado, entre outros objetivos, pela universalidade da cobertura e do atendimento e pela uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (Brasil, 1988, art. 194, parágrafo único, I e II). Esses

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

objetivos devem ser lidos em conjunto com o compromisso republicano de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988, art. 3º, III), o que afasta a ideia de que a uniformidade normativa autorize a indiferença às condições concretas de cada território.

O fim último dessa rede de proteção é a garantia do mínimo existencial, compreendido como o conjunto de condições materiais indispensáveis a uma existência digna, sem as quais a liberdade e a cidadania se tornam promessas vazias (Torres, 1989). Sarlet (2013, p. 35) sublinha que o mínimo existencial "não pode ser confundido com o que se tem chamado de mínimo vital ou um mínimo de sobrevivência", pois a dignidade exige mais do que a preservação da vida física. Quando a organização administrativa do Estado impõe obstáculos desproporcionais ao acesso a prestações essenciais, o que está em jogo é o próprio núcleo da dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988, art. 1º, III).

É nesse contexto que se situam os benefícios por incapacidade. Após a Emenda Constitucional nº 103/2019 (Brasil, 2019c), o Regime Geral de Previdência Social passou a denominar auxílio por incapacidade temporária a prestação devida ao segurado que ficar incapacitado para o seu trabalho ou atividade habitual por mais de quinze dias consecutivos (Brasil, 1991, art. 59). A aposentadoria por incapacidade permanente destina-se ao segurado considerado incapaz e insuscetível de reabilitação para atividade que lhe garanta a subsistência (Brasil, 1991, art. 42). O auxílio-acidente, por sua vez, tem natureza indenizatória e é concedido quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que reduzam a capacidade para o trabalho habitualmente exercido (Brasil, 1991, art. 86).

Essas prestações materializam a proteção estatal no momento em que o risco social se concretiza. Como observa Martins (2023), a seguridade social tem por objetivo substituir o rendimento do trabalho, garantindo ao segurado e à sua família os meios de subsistência diante de eventos que o impossibilitem de exercer sua atividade. A natureza alimentar das prestações substitutivas de renda vincula-as diretamente ao princípio da dignidade, já que a interrupção da renda sem pronta resposta da Administração empurra o trabalhador justamente para a situação de

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

vulnerabilidade que o ordenamento pretende evitar. O auxílio-acidente não se submete inteiramente a essa lógica, pois sua função é indenizar a redução da capacidade laboral, embora também integre a proteção social do trabalhador.

A aferição da incapacidade, por outro lado, não se esgota no diagnóstico clínico. Costa (2014) sustenta que a perícia previdenciária deve incorporar o modelo biopsicossocial consagrado pela Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde e pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, considerando o histórico social e as condições de trabalho do segurado, e não apenas a lesão ou a doença. A jurisprudência caminha no mesmo sentido ao determinar que, reconhecida a incapacidade parcial, sejam analisadas as condições pessoais e sociais do segurado para fins de concessão da aposentadoria por incapacidade permanente (Brasil, 2012). Ora, se o contexto social e geográfico é relevante para aferir a incapacidade, também o é para avaliar se as exigências impostas para comprová-la são razoáveis.

Para operacionalizar essa proteção, o ordenamento atribuiu a gestão dos benefícios ao INSS, criado pelo Decreto nº 99.350/1990 a partir da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Trata-se de autarquia federal, isto é, serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública que requeiram gestão administrativa e financeira descentralizada (Brasil, 1967, art. 5º, I). Como entidade da Administração indireta, a autarquia atua como braço especializado do Estado na execução de um serviço público essencial (Carvalho Filho, 2024).

Essa natureza jurídica submete o INSS aos princípios do art. 37 da Constituição, com destaque para a eficiência, que impõe que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional (Meirelles, 2023). No caso dos benefícios previdenciários, a eficiência ganhou parâmetros objetivos com o acordo homologado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1.171.152 (Tema 1.066), que fixou prazos máximos para a conclusão dos processos administrativos, entre os quais 45 dias para o auxílio por incapacidade temporária e para a aposentadoria por incapacidade permanente e 60

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

dias para o auxílio-acidente (Brasil, 2021). Tais prazos, contudo, não se contam da data do requerimento. Seu termo inicial é o encerramento da instrução do processo administrativo, que, nos benefícios por incapacidade, pressupõe a realização da perícia médica ou da análise documental, e sua contagem fica suspensa enquanto o segurado cumpre exigências formuladas pela autarquia. O acordo estabeleceu, ainda, prazo próprio para a realização da perícia médica, de 45 dias como regra geral (Brasil, 2021). O tempo total de espera de um requerimento e o prazo jurídico de análise são, portanto, grandezas distintas, e essa distinção, sintetizada no Quadro 1, orienta a leitura dos dados apresentados na seção 5.

Quadro 1 – Conceitos temporais distintos no processamento dos benefícios por incapacidade

Conceito	O que mede	Marco inicial e parâmetro normativo
Tempo de espera do requerimento (idade administrativa)	Tempo decorrido até a data de referência, para pedidos ainda não concluídos	Indicador operacional do INSS, sem prazo jurídico próprio; o relatório não explicita o termo inicial da contagem (INSS, 2026)
Prazo para realização da perícia médica	Intervalo até o exame médico-pericial	45 dias, como regra geral (Brasil, 2021)
Prazo administrativo de análise	Intervalo entre o encerramento da instrução e a decisão	45 dias para o auxílio por incapacidade temporária e a aposentadoria por incapacidade permanente; 60 dias para o auxílio-acidente; contagem suspensa durante exigências (Brasil, 2021)
Duração do benefício concedido por análise documental (Atestmed)	Período de manutenção do auxílio concedido sem perícia presencial	Soma limitada a 30 dias (Brasil, 2026a, art. 3º), ampliada excepcionalmente para 90 dias (Brasil, 2026b), ampliação prorrogada por 365 dias (Brasil, 2026c)

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2021; 2026a; 2026b; 2026c) e INSS (2026).

A Administração Pública detém prerrogativas para fiscalizar e validar os requisitos legais, mas esse poder não pode converter-se em fim em si mesmo, desvirtuando a finalidade do serviço (Di Pietro, 2024). Justen Filho (2018) acrescenta que a Administração não pode impor ao particular ônus que ultrapassem o estritamente necessário à segurança do ato administrativo, e Freitas (2014) identifica no ordenamento brasileiro um direito fundamental à boa administração pública, que obriga o Poder Público a atuar de modo eficaz, transparente e proporcional, evitando exigências desnecessárias.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

Dessa articulação decorre uma distinção central para este estudo. A Constituição exige uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais (Brasil, 1988, art. 194, parágrafo único, II), o que não equivale a exigir que todos os territórios utilizem exatamente o mesmo canal administrativo. A uniformidade incide sobre a proteção, isto é, sobre o conteúdo do direito e as condições de sua titularidade, e não necessariamente sobre o procedimento pelo qual ele é requerido e comprovado. Lida à luz da igualdade material e do objetivo de reduzir as desigualdades regionais (Brasil, 1988, art. 3º, III), a equivalência pode exigir procedimentos diferenciados justamente para assegurar acesso equivalente. O direito fundamental à boa administração fornece os critérios dessa diferenciação (Freitas, 2014). A eficiência deve ser aferida pelo resultado alcançado em cada território, e não apenas pela média nacional; a proporcionalidade impõe que as exigências instrutórias sejam calibradas ao custo que representam para quem precisa cumpri-las; a acessibilidade administrativa requer canais de entrada efetivamente utilizáveis em áreas de longas distâncias; e a inclusão digital deixa de ser política acessória quando o canal principal de acesso ao direito passa a ser eletrônico.

A literatura internacional de administração pública oferece uma ferramenta analítica útil para compreender esse fenômeno. Moynihan, Herd e Harvey (2015) denominam ônus administrativo (*administrative burden*) a experiência onerosa que o cidadão vive ao interagir com o Estado e distinguem, nessa experiência, custos de aprendizagem, ligados à busca de informações sobre programas e requisitos, custos psicológicos, como estigma e estresse, e custos de conformidade, correspondentes ao tempo, ao dinheiro e ao esforço necessários para cumprir regras e reunir documentos. Herd e Moynihan (2018) demonstram que esses custos não são neutros: recaem com mais força sobre pessoas com menos recursos e podem funcionar como uma forma de fazer política por outros meios, restringindo o acesso a direitos sem alteração formal da lei. No Brasil, Marinho (2023) desenvolveu e validou uma escala para mensurar os obstáculos administrativos na interação digital dos cidadãos com o Estado, a partir da experiência do Auxílio Emergencial. Neste artigo, contudo, essas categorias não foram mensuradas junto aos segurados

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

amazonenses: são empregadas como estrutura interpretativa para organizar a leitura dos dados documentais e da literatura, e não como variáveis medidas empiricamente.

Essa perspectiva dialoga com os estudos sobre burocracia de nível de rua, segundo os quais as políticas públicas são, em grande medida, definidas no momento de sua implementação, nas interações cotidianas entre agentes estatais e usuários (Lipsky, 2019). Pires (2017) mostra que a implementação pode reproduzir desigualdades mesmo quando a política foi desenhada para reduzi-las, seja por meio de barreiras materiais de acesso, seja por classificações simbólicas que transformam direitos em favores. Aplicada aos benefícios por incapacidade, a noção de ônus administrativo permite perceber que a instrução documental (Quadro 2), quando somada às condições territoriais, pode transferir ao segurado, parte mais fraca da relação, a responsabilidade de suprir falhas estruturais do próprio sistema.

Quadro 2 – Requisitos legais e documentos para requerer o auxílio por incapacidade temporária, segundo sua natureza

Nº	Documento ou requisito	Natureza	Detalhamento
1	Qualidade de segurado	Requisito legal	Vínculos e contribuições registrados no CNIS; CTPS ou outros documentos quando houver lacuna ou divergência.
2	Carência de 12 contribuições mensais	Requisito legal, com hipóteses de dispensa	Dispensada em caso de acidente de qualquer natureza, doença profissional ou do trabalho e doenças graves especificadas em lei (Lei nº 8.213/1991, arts. 25, I, e 26, II).
3	Incapacidade para o trabalho ou atividade habitual	Requisito legal	Por mais de 15 dias consecutivos; não basta a existência da doença (Lei nº 8.213/1991, art. 59).
4	Documento oficial de identificação com foto	Documento probatório	RG, CNH, CTPS ou outro documento oficial com foto, com CPF.
5	Atestado ou laudo médico ou odontológico	Documento probatório essencial na análise documental; subsídio na perícia	Legível e sem rasuras, com identificação do requerente, data de emissão, diagnóstico por extenso ou código CID, assinatura do emitente (admitida a eletrônica validável) e nome e registro no conselho de classe ou carimbo legível; o prazo estimado de afastamento é elemento recomendado (Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13/2026, art. 2º).

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

6	Exames, relatórios e receitas	Documento complementar, aplicável conforme o caso	Podem subsidiar a avaliação do quadro clínico, mas não constituem requisitos legais cumulativos.
7	Declaração do último dia trabalhado	Aplicável conforme a categoria de segurado	Exigida do segurado empregado.
8	Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT)	Aplicável conforme o caso	Quando a incapacidade decorrer de acidente do trabalho; a concessão na espécie acidentária por análise documental depende do reconhecimento do nexo técnico pela perícia (Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13/2026).
9	Exame médico-pericial (presencial, por telemedicina ou por análise documental)	Etapa de instrução do processo	Requerido pelo aplicativo ou portal Meu INSS ou pela Central 135; o pedido feito pelo telefone permanece pendente até o envio dos documentos exigidos (Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13/2026).

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Lei nº 8.213/1991 e na Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13/2026 (Brasil, 1991; 2026a).

Essas barreiras foram acentuadas pela transição para o atendimento digital. Mendes, Costa e Silva (2020) demonstram que a mudança abrupta para o processo eletrônico e para o atendimento remoto, sem canais alternativos adequados, tende a afastar da previdência justamente os segurados mais pobres, os idosos, os trabalhadores rurais e as pessoas com baixa escolaridade. Jesus (2025) observa que possuir um telefone celular ou acesso à internet não significa dispor das habilidades necessárias para operar plataformas digitais, e que muitos usuários passaram a depender de intermediários pagos ou a buscar auxílio nos Centros de Referência de Assistência Social, já sobrecarregados. Costa e Duma (2026, p. 17) sintetizam o resultado ao afirmar que “a fila continua, mas agora é virtual”. A modernização tecnológica, desacompanhada de políticas de inclusão digital e de canais presenciais acessíveis, pode instituir assim uma forma de exclusão que atinge com mais intensidade quem já se encontra à margem.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

4. O Território Amazonense e os Limites da Presença Estatal

O Estado do Amazonas possui extensão territorial de 1.559.255,88 km², a maior entre as unidades da federação, e população de 3.941.613 habitantes, o que resulta em densidade demográfica de aproximadamente 2,53 habitantes por km², a menor do país. Na comparação entre as unidades da federação, a segunda menor densidade é a de Roraima, com 2,85 habitantes por km² (IBGE, 2023). Essa média, porém, esconde uma acentuada concentração urbana na capital, como se observa na Figura 1.

Figura 1 – Distribuição espacial da população residente no Brasil, com destaque para o Amazonas (Censo Demográfico 2022)



Fonte: IBGE (2023). Nota: mapa de pontos; cada ponto representa 10.000 habitantes.

Manaus abriga 2.063.689 pessoas, cerca de 52,4% da população estadual, em uma área que corresponde a menos de 1% do território (IBGE, 2023). Fora da capital, a ocupação é rarefeita e dispersa ao longo dos rios, e parcela significativa dos habitantes vive em comunidades rurais e ribeirinhas distantes das sedes municipais e, portanto, de qualquer unidade de atendimento público. Pesquisa domiciliar realizada em comunidades ribeirinhas de Coari, por exemplo, verificou que

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

a distância média até a área urbana era de 60,4 km e que 38% dos entrevistados precisavam de mais de quatro horas de viagem para alcançá-la (Gama *et al.*, 2018).

O estado abriga também municípios de dimensões excepcionais e população reduzida. Barcelos, com cerca de 122 mil km², tinha 18.834 habitantes em 2022; São Gabriel da Cachoeira, com cerca de 109 mil km², contava 51.795 habitantes; e Santa Isabel do Rio Negro, com aproximadamente 62,8 mil km², registrava 14.164 habitantes (IBGE, 2023). São áreas superiores às de muitos estados brasileiros e de diversos países europeus, nas quais a sede municipal concentra os poucos serviços públicos existentes.

Esse padrão de ocupação relaciona-se a uma geografia singular. A floresta equatorial densa, as extensas áreas de várzea sazonalmente alagadas e o relevo do Escudo das Guianas, ao norte, condicionam a circulação de pessoas e a logística dos serviços públicos. A configuração territorial, incluindo extensas áreas protegidas e terras tradicionalmente ocupadas, cuja proteção é constitucionalmente devida (Brasil, 1988, art. 231), exige modelos específicos de presença estatal e logística compatíveis com a proteção jurídica desses territórios e com a organização social dos povos que neles vivem.

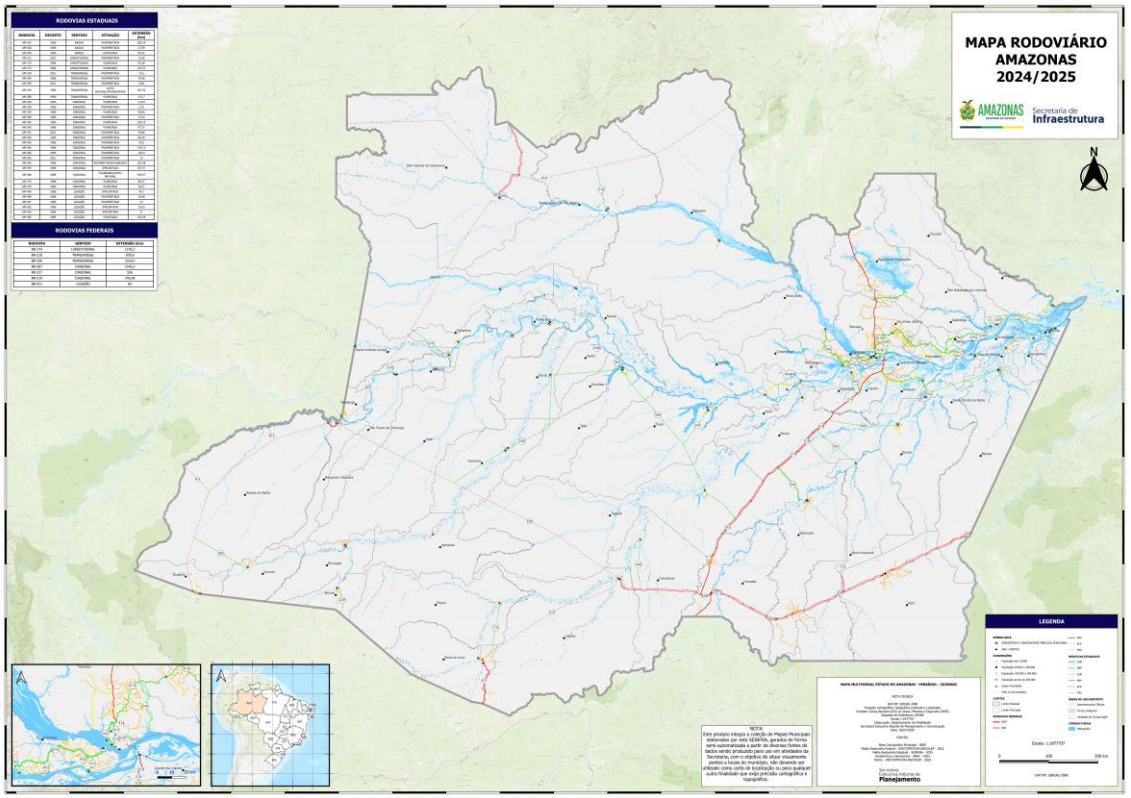
A rede de transportes reflete essas condições. Com exceção da BR-174, que liga Manaus a Boa Vista, e da BR-319, de trafegabilidade precária, a maior parte dos 62 municípios amazonenses não possui ligação rodoviária com a capital, como mostra o mapa rodoviário oficial elaborado pela Secretaria de Estado de Infraestrutura (Amazonas, 2025), reproduzido na Figura 2. A malha ferroviária é praticamente inexistente para o transporte de passageiros. O deslocamento depende, assim, dos modais hidroviário e aéreo, cuja oferta e cujo custo condicionam a integração regional.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

Figura 2 – Mapa rodoviário do Estado do Amazonas (2025)



Fonte: Amazonas (2025), Secretaria de Estado de Infraestrutura (Seinfra).

Os rios são as verdadeiras estradas da região, mas sua navegabilidade varia ao longo do ano. No período de vazante, a redução do nível das águas forma bancos de areia que impedem a passagem de embarcações de médio e grande porte e pode isolar comunidades inteiras por semanas ou meses. Gama *et al.* (2018) registram que, nas comunidades ribeirinhas estudadas, a navegação se torna mais difícil na estação seca, que o custo do combustível para o transporte fluvial é cerca de sete vezes superior ao do transporte terrestre e que as viagens à cidade costumam coincidir com o dia de recebimento de benefícios sociais. Em trechos como o Alto Rio Negro, cachoeiras e corredeiras obrigam o transbordo para canoas e lanchas de pequeno porte.

A malha aeroviária repete a centralização observada na demografia. O Aeroporto Internacional de Manaus funciona como polo regional, e cidades como Tabatinga, Tefé e São Gabriel da Cachoeira contam com aeroportos de porte médio, mas grande parte das localidades do interior depende de pistas sem pavimentação

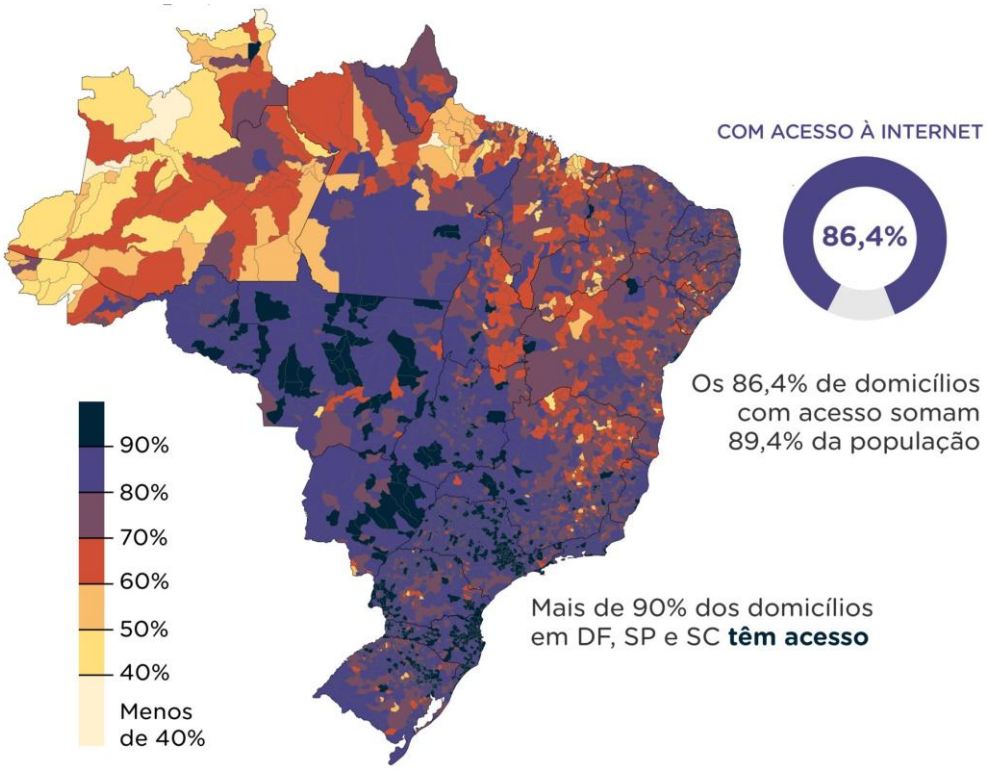
CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

ou balizamento noturno, servidas por táxis aéreos cujo custo é proibitivo para a maioria da população. Para o segurado de baixa renda, portanto, o transporte aéreo raramente é uma alternativa real.

Figura 3 – Percentual de domicílios com acesso à internet, por município, Brasil (Censo Demográfico 2022)



Fonte: IBGE (2024). Nota: classes em percentual de domicílios; no país, 86,4% dos domicílios tinham acesso à internet, abrangendo 89,4% da população.

A esse isolamento físico soma-se o déficit de conectividade, que se agrava à medida que se avança para o interior. Segundo o Censo Demográfico 2022, 89,4% da população brasileira residia em domicílios com acesso à internet, ao passo que no Amazonas esse percentual era de 77,7%, o segundo menor do país; dos 33 municípios brasileiros em que a conexão não alcançava metade dos domicílios, 32 situavam-se na Região Norte (IBGE, 2024), como evidencia a Figura 3. Dados mais recentes da PNAD Contínua confirmam a desigualdade entre cidade e campo: em 2024, 94,7% dos domicílios urbanos do país utilizavam a internet, contra 84,8% dos domicílios rurais, e entre os domicílios sem acesso os motivos mais citados foram o fato de nenhum morador saber utilizá-la e o custo do serviço (IBGE, 2025). Nas áreas remotas da Amazônia, a conexão depende frequentemente de rádio ou satélite,

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

vulneráveis às condições climáticas e de custo elevado, e a instalação de cabos subfluviais ou de torres em locais de difícil acesso desestimula o investimento privado.

A exclusão digital, contudo, não se reduz à existência de conexão no domicílio. Para requerer um benefício por incapacidade pelos canais eletrônicos, o segurado precisa, além de cobertura de rede, de conexão com qualidade suficiente para transmitir arquivos, de equipamento compatível e da capacidade de operar o aplicativo. Precisa também concluir a autenticação na conta Gov.br, digitalizar documentos médicos de forma legível e acompanhar e responder eventuais exigências dentro do prazo. Cada uma dessas etapas representa um ponto possível de interrupção do percurso, e os indicadores censitários de acesso à internet captam apenas a primeira delas. Os dados apresentados nesta seção oferecem, portanto, uma indicação parcial das barreiras digitais, já que não informam sobre letramento digital nem sobre a qualidade efetiva da conexão nas comunidades ribeirinhas.

A convergência entre a baixa densidade demográfica, a ocupação territorial dispersa e as carências de transporte e de conectividade permite formular, como categoria analítica deste estudo, a noção de invisibilidade institucional. Por invisibilidade institucional entende-se a situação em que um grupo de cidadãos, embora formalmente titular de um direito, não é alcançado pelos canais por meio dos quais a Administração recebe, instrui e decide os pedidos, nem aparece de forma distinguível nos indicadores com que ela avalia o próprio desempenho. A categoria é operacionalizada, aqui, por dois indicadores observáveis: a ausência de canal presencial permanente no município de residência, aferida pelo levantamento das APS, e a impossibilidade de identificar, nos dados oficiais de fila, a situação dos segurados do interior, que permanecem diluídos na média estadual. Ribeiro, Cativo e Mendonça (2017), ao estudarem o acesso de trabalhadores rurais de Parintins à previdência social, identificaram desconhecimento dos próprios direitos, dificuldade de comprovação documental, dependência de atravessadores que retêm parte do benefício e uma única agência responsável por atender diversos municípios do entorno. Esses achados, embora restritos ao caso estudado, indicam que as distâncias no Amazonas podem traduzir-se em distanciamento administrativo, em

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

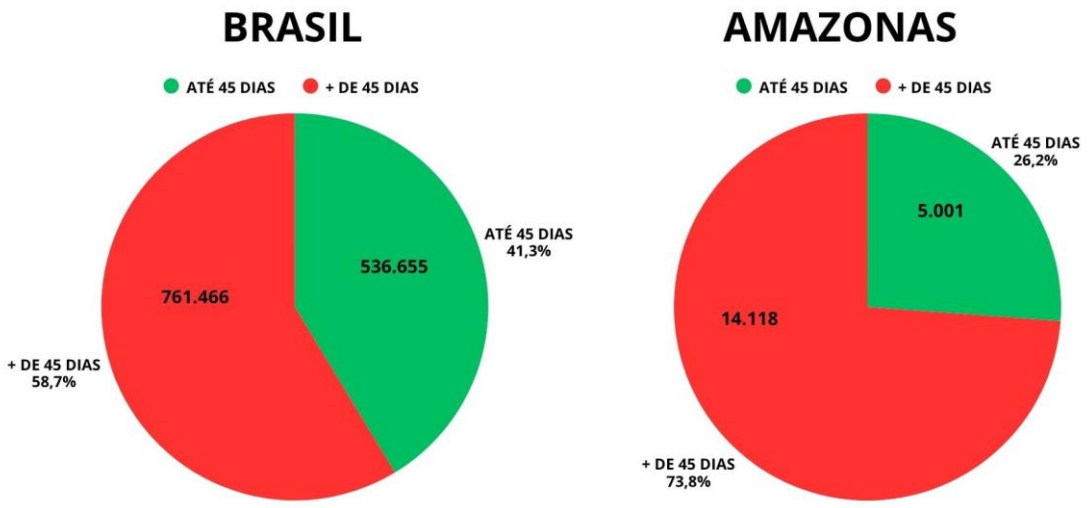
Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

descompasso com o dever estatal de garantir a universalidade da cobertura e do atendimento.

5. O INSS no Amazonas: Fila de Requerimentos, Digitalização e Atendimento Itinerante

A eficiência administrativa, alçada a princípio constitucional, revela fragilidade particular quando se compara a situação do INSS no Amazonas à média nacional. Segundo o relatório Transparência Previdenciária de dezembro de 2025, havia no país 1.298.121 requerimentos de benefícios por incapacidade pendentes, dos quais 536.655 (41,3%) estavam na faixa de espera de até 45 dias e 761.466 (58,7%) na faixa superior a 45 dias. No Amazonas, dos 19.119 requerimentos pendentes, apenas 5.001 (26,2%) estavam na faixa de até 45 dias, enquanto 14.118 (73,8%) se encontravam na faixa superior (INSS, 2026), como mostra a Figura 4.

Figura 4 – Requerimentos de benefícios por incapacidade pendentes de conclusão, por faixa de tempo de espera, no Brasil e no Amazonas, em números absolutos e percentuais (dezembro de 2025)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em INSS (2026), relatório Transparência Previdenciária, dados do sistema BG Tarefas. Nota: estoque de requerimentos pendentes na data de referência, na categoria agregada de benefícios por incapacidade, sem separação por espécie; as faixas indicam a idade do requerimento e não equivalem ao prazo de análise fixado no Tema 1.066.

Esses números exigem leitura cautelosa. O marco de 45 dias utilizado pelo relatório coincide numericamente com o prazo fixado no acordo homologado no

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

Tema 1.066 para a conclusão da análise do auxílio por incapacidade temporária e da aposentadoria por incapacidade permanente (Brasil, 2021), mas os dois parâmetros não se confundem. O relatório classifica os requerimentos pela idade administrativa, isto é, pelo tempo decorrido até a data de referência, ao passo que o prazo do acordo se conta do encerramento da instrução, que, nos benefícios por incapacidade, depende da realização da perícia médica ou da análise documental (Quadro 1). Além disso, o prazo aplicável ao auxílio-acidente é de 60 dias, e o relatório apresenta a categoria de forma agregada, sem separação por espécie, o que impede compará-la integralmente a um único marco. Assim, 73,8% dos requerimentos pendentes no Amazonas encontravam-se em faixa temporal superior a 45 dias. Esse indicador sinaliza elevada demora administrativa, embora não permita, isoladamente, afirmar descumprimento individual dos prazos fixados no acordo homologado pelo STF, cujo termo inicial depende do encerramento da instrução de cada requerimento.

Em termos descritivos, a diferença entre o Amazonas e o conjunto do país é de 15,1 pontos percentuais (73,8% contra 58,7%), e a razão entre as duas proporções é de aproximadamente 1,26, ou seja, a proporção de pendências acima de 45 dias era cerca de 26% maior no estado do que no agregado nacional. A diferença é relevante, mas não demonstra que as distâncias, a conectividade ou a ausência de agências a tenham causado. Podem concorrer para ela o déficit de peritos médicos, a gestão regional da fila, a composição das espécies de benefício, o estoque histórico de pedidos, a disponibilidade de servidores, a sazonalidade e os fluxos internos de distribuição de tarefas, fatores que os dados disponíveis não permitem isolar. Do mesmo modo, por estarem agregados por unidade da federação, os dados autorizam afirmar que o Amazonas apresenta proporção estadual de requerimentos em longa espera superior à média brasileira, mas não demonstram diretamente que o segurado ribeirinho ou do interior espere mais que o segurado de Manaus, afirmação que exigiria dados desagregados por município ou por agência.

A rede física da autarquia no estado constitui outro elemento descritivo relevante, sem que se possa estabelecer, com os dados disponíveis, relação causal entre ela e a fila. Duas informações devem ser distinguidas. A primeira é o número

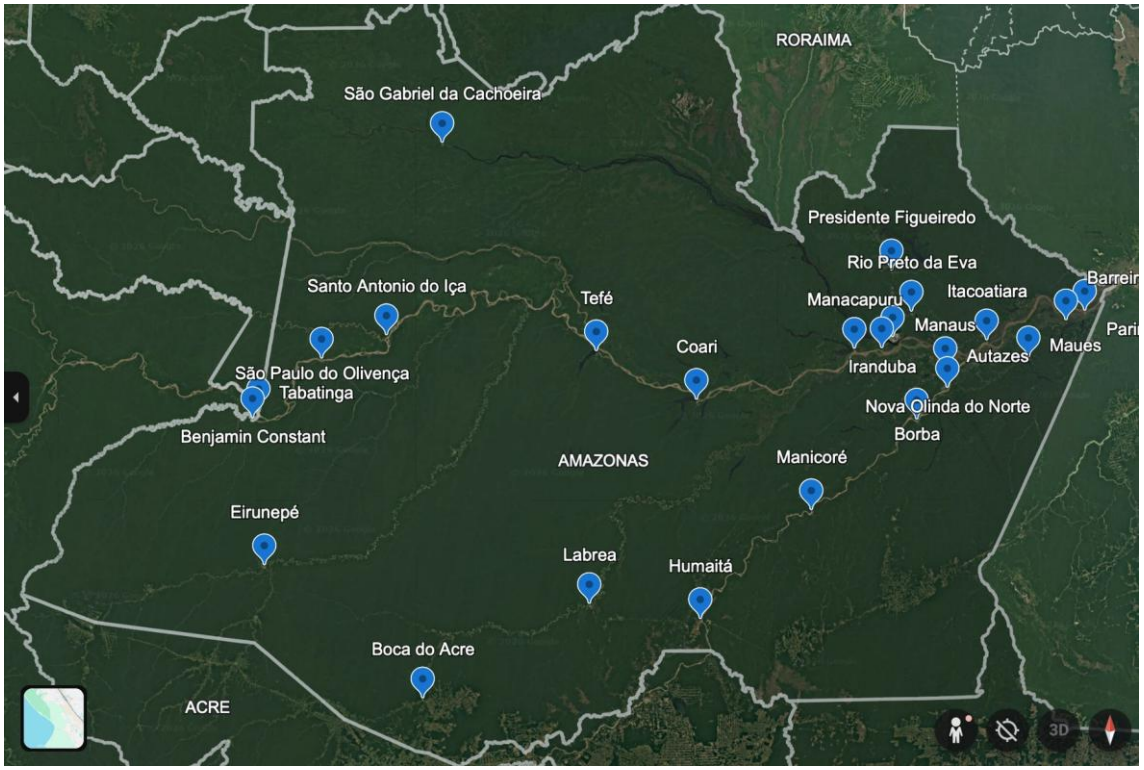
CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

total de Agências da Previdência Social no Amazonas, que o Anuário Estatístico da Previdência Social registra como 29 unidades em 2024 (Brasil, 2025c). A segunda é o número de municípios que possuem ao menos uma APS, já que um mesmo município, como Manaus, pode abrigar mais de uma agência. O levantamento realizado pelos autores no aplicativo Meu INSS identificou 24 dos 62 municípios amazonenses com ao menos uma APS, de modo que 38 municípios não dispõem de unidade fixa de atendimento (Figura 5 e Quadro 3). As duas informações são compatíveis entre si, e o levantamento por aplicativo, por basear-se em fonte operacional dinâmica, é utilizado como complemento da fonte oficial, e não como substituto dela.

Figura 5 – Localização das Agências da Previdência Social no Amazonas, com indicação dos municípios-sede



Fonte: Elaborado pelos autores com base em levantamento no aplicativo Meu INSS, realizado em maio de 2026, sobre imagem do Google Earth. A relação dos municípios consta do Quadro 3.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

Quadro 3 – Municípios do Amazonas com ao menos uma Agência da Previdência Social

Nº	Município	Nº	Município
1	Autazes	**13**	Manaus
2	Barreirinha	**14**	Manicoré
3	Benjamin Constant	**15**	Maués
4	Boca do Acre	**16**	Nova Olinda do Norte
5	Borba	**17**	Parintins
6	Coari	**18**	Presidente Figueiredo
7	Eirunepé	**19**	Rio Preto da Eva
8	Humaitá	**20**	Santo Antônio do Içá
9	Iranduba	**21**	São Gabriel da Cachoeira
10	Itacoatiara	**22**	São Paulo de Olivença
11	Lábrea	**23**	Tabatinga
12	Manacapuru	**24**	Tefé

Fonte: Elaborado pelos autores com base em levantamento no aplicativo Meu INSS (2026).

As agências concentram-se na região metropolitana de Manaus e ao longo das calhas dos rios principais, como o Solimões e o Madeira. Diante da dependência do transporte fluvial descrita na seção anterior, essa distribuição tende a deixar os segurados que vivem nos afluentes secundários e nas cabeceiras dos rios sem acesso presencial regular, o que corresponde a um dos indicadores da invisibilidade institucional definida na seção 4.

Para mitigar essa limitação, a autarquia mantém serviços itinerantes, entre os quais se destacam os PREVBarcos, unidades flutuantes que percorrem periodicamente os rios da região oferecendo atendimento presencial, orientação e realização de perícias. Iniciado no Pará em 1997, o programa contava com quatro embarcações em 2012 (Macedo, 2024). Segundo a programação divulgada pelo INSS para 2026, as embarcações atendem municípios do Amazonas e do Pará, por ordem de chegada e sem agendamento, e dispõem de espaço para a realização de perícia médica (INSS, 2025). O Anuário Estatístico da Previdência Social registra 3 unidades móveis no Amazonas em 2024 (Brasil, 2025c), mas não informa a capacidade de atendimento e de perícia por viagem, a frequência das rotas nem a área efetivamente atendida, elementos necessários para avaliar a cobertura do serviço. Em estudo sobre o atendimento itinerante em Rondônia, Macedo (2024) comparou uma região atendida pelo PREVBarco com outra não atendida e

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

encontrou, na primeira, maior confiança nas orientações do INSS e melhor compreensão dos benefícios, embora a maioria dos entrevistados das duas regiões tenha declarado não conseguir requerer benefícios sozinha. Esses resultados indicam o potencial do atendimento itinerante em contexto amazônico, mas não demonstram diretamente a eficácia do PREVBarco no Amazonas, onde as condições de navegação, a extensão das rotas e o perfil da demanda são distintos.

Paralelamente, o órgão aposta na digitalização dos fluxos de trabalho, da qual o Atestmed é o exemplo mais expressivo. Autorizado pelo art. 60, § 14, da Lei nº 8.213/1991, incluído pela Lei nº 14.441/2022, o sistema permite a concessão do auxílio por incapacidade temporária mediante análise documental de atestados ou laudos médicos, dispensando a perícia presencial. Em dezembro de 2025, 173.116 das 325.988 concessões desse benefício no país, ou 53,1%, ocorreram por essa via (INSS, 2026). A disciplina da análise documental, todavia, foi alterada diversas vezes em curto intervalo. A Portaria Conjunta MPS/INSS nº 83/2025, editada após a Lei nº 15.265/2025 (Brasil, 2025a; 2025b), foi revogada pela Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13/2026, que passou a regular o exame médico-pericial por análise documental a partir de 30 de março de 2026 e limitou a 30 dias a soma dos benefícios assim concedidos (Brasil, 2026a). Na mesma data, a Portaria Conjunta MPS/INSS nº 14/2026 ampliou esse limite, em caráter excepcional e transitório, para 90 dias, pelo período de 180 dias (Brasil, 2026b), e a Portaria Conjunta MPS/INSS nº 43/2026 prorrogou essa ampliação por 365 dias (Brasil, 2026c). Na data de corte desta pesquisa, portanto, vigorava o limite de 90 dias. A sucessão de atos dificulta a compreensão das regras pelo próprio segurado e reforça a necessidade de distinguir a duração do benefício concedido por análise documental do tempo de espera do requerimento e do prazo administrativo de análise (Quadro 1).

No Amazonas, a promessa de celeridade do Atestmed esbarra nas condições locais. Na disciplina vigente, o documento médico ou odontológico deve ser legível e sem rasuras e conter, no mínimo, a identificação do requerente, a data de emissão, o diagnóstico por extenso ou o código da Classificação Internacional de Doenças, a assinatura do emitente e seu nome e registro no conselho de classe, sendo o prazo estimado de afastamento elemento recomendado (Brasil, 2026a, art. 2º). O segurado

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

precisa ainda de conexão que permita enviar os arquivos pelo Meu INSS, já que os pedidos abertos pela Central 135 permanecem pendentes até o envio da documentação (Brasil, 2026a). Ambas as condições dependem de fatores que o Estado não assegura de forma uniforme no interior: a presença de profissionais habilitados capazes de emitir documentos técnicos completos e o acesso à internet. Nas localidades em que faltam esses profissionais ou conectividade, o modelo concebido para simplificar o acesso pode converter a prova do direito em obstáculo adicional. Alcântara *et al.* (2024), servidores do próprio INSS, reconhecem que os ganhos do Meu INSS ainda não são usufruídos de forma equânime e propõem a instalação de pontos de atendimento por videochamada em entidades parceiras, justamente para superar barreiras geográficas.

A descrição dos canais de acesso ficaria incompleta sem a Central 135, que funciona de segunda-feira a sábado, das 7h às 22h, com ligações gratuitas a partir de telefones fixos e cobradas como chamada local a partir de celulares (INSS, [2026]). O canal telefônico tem alcance relevante em áreas onde a internet é precária, pois permite obter informações, agendar atendimentos, protocolar requerimentos e acompanhar o andamento de pedidos. Suas limitações, contudo, são significativas para os benefícios por incapacidade, uma vez que o telefone não substitui o envio da documentação médica nem a realização da perícia, e o requerimento aberto por essa via fica pendente até a apresentação dos documentos (Brasil, 2026a). Ao lado dos canais próprios, o INSS mantém acordos de cooperação técnica com entidades públicas e privadas, que podem prestar atendimento assistido e protocolar requerimentos em nome dos segurados. O mapeamento desses pontos de atendimento e das entidades conveniadas no Amazonas não integrou o escopo desta pesquisa, mas constitui informação indispensável para avaliar a capilaridade efetiva da rede, como sugerem Alcântara *et al.* (2024) ao propor o atendimento remoto assistido em entidades parceiras.

Os indicadores e a literatura examinados sugerem, assim, que o modelo institucional pode produzir exclusão. As localidades com conectividade instável ou baixo letramento digital tendem a coincidir com regiões distantes tanto das agências fixas quanto das calhas dos rios principais por onde trafegam os serviços itinerantes,

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

sobreposição que constitui inferência dos autores a partir dos dados territoriais e da literatura, e não resultado medido diretamente. Ao condicionar a fruição do mínimo existencial a uma infraestrutura tecnológica nem sempre disponível ou a um cronograma fluvial de alcance limitado, o Estado corre o risco de inviabilizar a aplicação de suas próprias políticas públicas, e a burocracia digital e o atendimento itinerante restrito podem deixar de funcionar como instrumentos de inclusão.

O impacto mais grave dessa possível distorção é social. Como o estudo não dispõe de amostra de segurados, a interrupção de renda e seus reflexos sobre a subsistência familiar não constituem resultado empírico desta pesquisa, mas consequência plausível apontada pela literatura. Para o trabalhador cuja renda é substituída pelo auxílio por incapacidade temporária ou pela aposentadoria por incapacidade permanente, a demora na concessão tende a comprometer a segurança alimentar e as condições de vida da família. Nos termos da literatura sobre ônus administrativo, os custos de conformidade e de aprendizagem impostos pelo sistema recaem de maneira mais intensa sobre populações com menor disponibilidade de recursos (Herd; Moynihan, 2018), e a burocracia previdenciária, em vez de garantir direitos, pode passar a operar como vetor de desamparo.

O Quadro 4 sintetiza os achados, indicando, para cada problema, o tipo de evidência disponível e seus limites, de modo a distinguir aquilo que o estudo efetivamente demonstra daquilo que constitui interpretação ou proposição de política pública.

Quadro 4 – Problemas identificados, evidência disponível e limites da evidência

Problema identificado	Evidência disponível	Impacto provável	Limitação da evidência	Proposta
Demora na conclusão dos requerimentos	Documental direta: 73,8% dos pendentes no Amazonas acima de 45 dias, ante 58,7% no Brasil (INSS, 2026)	Retardamento da proteção substitutiva de renda	A idade do requerimento não equivale ao prazo do Tema 1.066; dados sem separação por espécie	Divulgação de dados por espécie, agência e fase do processo
Rede física restrita	Documental direta: 24 de 62 municípios com APS; 29 APS (Brasil, 2025c)	Deslocamentos longos e onerosos para atendimento e perícia	Não há dados sobre custo e duração reais dos deslocamentos	Ampliação do atendimento itinerante fluvial e multimodal
Exclusão digital	Documental direta: 77,7% de acesso domiciliar à internet	Dificuldade de requerer e cumprir	O indicador censitário não mede qualidade da	Atendimento remoto assistido

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

	no Amazonas (IBGE, 2024); literatura sobre letramento digital	exigências pelo Meu INSS	conexão nem habilidades de uso	em entidades parceiras
Documentação médica exigida na análise documental	Normativa: Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13/2026; literatura sobre acesso à saúde em comunidades ribeirinhas	Indeferimento ou encaminhamento à perícia presencial	Não há dados sobre indeferimentos no Amazonas	Recebimento de documentos físicos por servidores itinerantes e parceiros
Desigualdade entre capital e interior	Inferência dos autores, apoiada na literatura (Gama *et al.*, 2018; Ribeiro; Cativo; Mendonça, 2017)	Ônus administrativo maior para ribeirinhos e povos indígenas	Dados do INSS agregados por estado; ausência de entrevistas	Dados desagregados e pesquisa empírica com segurados

Fonte: Elaborado pelos autores.

6. Limitações do Estudo

Os resultados devem ser lidos à luz das limitações que decorrem do desenho da pesquisa. Os dados do INSS utilizados são agregados por unidade da federação, sem desagregação por município, por agência ou por espécie de benefício, o que impede comparar diretamente a capital e o interior e aplicar a cada espécie o prazo que lhe corresponde. A faixa temporal do relatório mede a idade do requerimento e não o prazo jurídico de análise, de modo que se sobrepõem, no mesmo indicador, o tempo de espera pela perícia, o tempo de instrução e o tempo de decisão. O levantamento das APS, por sua vez, baseou-se em fonte operacional dinâmica, ainda que confrontada com o dado oficial agregado, e o delineamento qualitativo e documental não permite inferir causalidade entre as características territoriais e os indicadores de demora.

Além disso, a pesquisa não realizou entrevistas nem coletou dados primários junto aos segurados. Não há, portanto, informações próprias sobre a percepção dos usuários, o abandono de requerimentos, as dificuldades com o aplicativo, o pagamento a intermediários, os custos de viagem ou a duração real dos deslocamentos para a perícia. Esses aspectos foram inferidos da literatura, em boa parte produzida a partir de outros municípios ou estados da Amazônia, e as categorias de custos de aprendizagem, psicológicos e de conformidade foram empregadas como estrutura interpretativa, sem mensuração direta. Por fim, a

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

regulamentação do Atestmed sofreu alterações sucessivas durante a pesquisa, o que torna as conclusões sobre a análise documental dependentes da data de corte normativa adotada.

7. Considerações Finais

O estudo permitiu responder ao problema de pesquisa, e os achados são compatíveis com a hipótese formulada, oferecendo-lhe suporte, ainda que sem demonstração causal. Os dados documentais e a literatura examinados sugerem que os impactos sociais da burocracia na concessão de benefícios por incapacidade no Amazonas se relacionam com a combinação entre exigências procedimentais uniformes, digitalização do atendimento e escassa presença física do INSS no interior, combinação que pode impor ao segurado custos de deslocamento e de conformidade proporcionalmente elevados. A eficiência administrativa, embora prevista como princípio constitucional, mostra-se insuficiente quando aferida apenas por indicadores agregados que não captam as desigualdades territoriais.

Os dados analisados revelaram que, em dezembro de 2025, 73,8% dos requerimentos de benefícios por incapacidade pendentes no Amazonas se encontravam em faixa de espera superior a 45 dias, ante 58,7% na média nacional, diferença de 15,1 pontos percentuais que tem caráter descritivo e não equivale, por si só, ao descumprimento dos prazos do Tema 1.066. Verificou-se também que 38 dos 62 municípios do estado não dispõem de agência fixa. Para o segurado ribeirinho e para os integrantes de povos e comunidades tradicionais que vivem distantes das agências, das rotas do atendimento itinerante e das redes de internet, a literatura indica que a exigência de uma burocracia digital e documental pode resultar na interrupção da subsistência, em tensão com a dignidade da pessoa humana e com o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento.

A principal contribuição do estudo reside menos na constatação de que há burocracia excessiva no INSS e mais na demonstração de que procedimentos nacionais formalmente uniformes podem produzir ônus administrativos materialmente desiguais quando aplicados a territórios com características logísticas

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

e digitais muito distintas. A uniformidade e a equivalência exigidas pelo art. 194 da Constituição dizem respeito à proteção, e não necessariamente ao procedimento, de modo que a igualdade material pode exigir canais administrativos diferenciados para assegurar acesso equivalente.

Para que a seguridade social cumpra sua função de salvaguarda do mínimo existencial na Amazônia, é necessário que as regras de instrução documental considerem a realidade local. Nas localidades marcadas pelo isolamento informacional, a Administração poderia admitir atestados e laudos físicos emitidos por profissional habilitado, conforme a regulamentação aplicável, inclusive no âmbito das estruturas de atenção primária disponíveis, recebidos por servidores itinerantes ou por entidades parceiras, de modo a reduzir a dependência do envio por plataformas digitais que o próprio Estado não provê de forma estável.

A superação das limitações da rede exige, ainda, que a presença física da autarquia acompanhe a complexidade geográfica da região, por meio da ampliação do atendimento itinerante fluvial e multimodal, com rotas mais regulares. Como a navegação depende do calado e do porte das embarcações, da sazonalidade dos rios, das condições de segurança e da infraestrutura portuária, essa ampliação não pressupõe que embarcações de maior porte alcancem todos os afluentes e cabeceiras, podendo combinar barcos menores, deslocamento de equipes por outros modais e pontos de atendimento remoto assistido em entidades locais, na linha proposta por Alcântara *et al.* (2024). A cooperação com órgãos que já atuam nas áreas mais isoladas, como a Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), responsável pela atenção primária aos povos indígenas, mostra-se promissora, mas depende de pactuação institucional formal entre órgãos de competências distintas, de regras de proteção de dados pessoais sensíveis, como os dados de saúde (Brasil, 2018), e de consulta aos povos interessados, com adequação sociocultural dos procedimentos, nos termos da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (Brasil, 2019b).

O Quadro 5 organiza as propostas formuladas, distinguindo aquelas que podem ser implementadas no quadro normativo atual daquelas que demandariam alteração regulatória.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

Quadro 5 – Propostas, problemas enfrentados e necessidade de alteração normativa

Proposta	Problema enfrentado	Base jurídica atual	Necessita alteração normativa?
Divulgação de dados de fila por espécie, município, agência e fase do processo	Impossibilidade de aferir desigualdades intraestaduais e o cumprimento dos prazos do Tema 1.066	Princípio da publicidade (CF, art. 37) e Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011)	Não; depende de decisão administrativa do INSS
Ampliação do atendimento itinerante fluvial e multimodal	Ausência de APS em 38 municípios e cobertura sazonal das rotas	Competência do INSS para organizar sua rede de atendimento	Não; depende de planejamento e de orçamento
Atendimento remoto assistido e acordos de cooperação técnica com entidades locais	Exclusão digital e distância das agências	Acordos de cooperação técnica já utilizados pelo INSS	Não; exige ampliação e fiscalização dos acordos
Recebimento de documentos médicos físicos por servidores itinerantes e entidades parceiras, com digitalização pelo atendente	Dependência do envio digital na análise documental	Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13/2026, que admite requerimento por diferentes canais	Possivelmente; recomenda-se ato conjunto do MPS e do INSS que discipline o fluxo
Cooperação com a SESAI para emissão e encaminhamento de documentação médica	Escassez de profissionais habilitados em áreas indígenas	Competências próprias de cada órgão; LGPD; Convenção nº 169 da OIT	Sim; exige instrumento de cooperação e regras específicas sobre fluxo e proteção de dados

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como agenda de pesquisa, sugere-se a obtenção de dados desagregados por município, por agência e por espécie de benefício, que permitam comparar o tempo de espera e as taxas de indeferimento entre a capital e o interior, o mapeamento das unidades móveis, das rotas itinerantes e dos acordos de cooperação técnica em vigor no estado, bem como estudos empíricos com segurados ribeirinhos e indígenas que mensurem os custos administrativos por eles suportados. A adaptação dos procedimentos à realidade amazônica constitui condição para resgatar o compromisso constitucional com a igualdade material, de modo que o trabalhador do Amazonas não seja penalizado pela geografia e que a previdência social cumpra seu papel de proteção e justiça social na região.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

Referências

ALCÂNTARA, Bruno Marcel; FIGUEIREDO, Caio Maia; XAVIER, Christiane do Espírito Santo; FREITAS, Joselito Rodrigues de. “Meu INSS”: o avanço tecnológico em um cenário de exclusão digital. **Revista Tecnológica de Administração**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-12, 2024. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/reta/article/view/91411. Acesso em: 14 maio 2026.

AMAZONAS (Estado). Secretaria de Estado de Infraestrutura. **Mapa rodoviário do Amazonas 2025**. Manaus: Seinfra, 2025. 1 mapa, color. Disponível em: https://www.seinfra.am.gov.br/wp-content/uploads/2025/07/2-A0_MAPA_RODOVIARIO_AMAZONAS-2025-REV00-comprimido.pdf. Acesso em: 9 jun. 2026.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. **Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990**. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99350.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 7 maio 2026.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 24 set. 2026.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Súmula nº 47**. Uma vez reconhecida a incapacidade parcial para o trabalho, o juiz deve analisar as condições pessoais e sociais do segurado para a concessão de aposentadoria por invalidez. Brasília, DF: TNU, 2012. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=47. Acesso em: 19 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 24 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019**. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm. Acesso em: 24 set. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em:

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 19 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.171.152/SC (Tema 1.066)**. Acordo celebrado entre o Ministério Público Federal e o Instituto Nacional do Seguro Social sobre prazos para a conclusão de processos administrativos previdenciários. Homologação em 2021. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/listarProcessos.asp?classe=RE&numeroProcesso=1171152. Acesso em: 21 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.441, de 2 de setembro de 2022**. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14441.htm. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.265, de 21 de novembro de 2025**. Institui o Regime Especial de Atualização e Regularização Patrimonial (Rearp) e altera, entre outras, a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Brasília, DF: Presidência da República, 2025a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15265.htm. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social; Instituto Nacional do Seguro Social. **Portaria Conjunta MPS/INSS nº 83, de 4 de dezembro de 2025**. Autoriza ampliação temporária do prazo máximo do auxílio por incapacidade temporária concedido por análise documental. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 2025b. Revogada pela Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13, de 23 de março de 2026. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-mps/inss-n-83-de-4-de-dezembro-de-2025-673690090. Acesso em: 2 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2024**. Brasília, DF: MPS, 2025c. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2024/apresentacao. Acesso em: 23 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social; Instituto Nacional do Seguro Social. **Portaria Conjunta MPS/INSS nº 13, de 23 de março de 2026**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 mar. 2026a. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=492948. Acesso em: 4 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social; Instituto Nacional do Seguro Social. **Portaria Conjunta MPS/INSS nº 14, de 23 de março de 2026**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 mar. 2026b. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=492950. Acesso em: 4 jun. 2026.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

BRASIL. Ministério da Previdência Social; Instituto Nacional do Seguro Social. **Portaria Conjunta MPS/INSS nº 43, de 18 de setembro de 2026**. Diário Oficial da União: seção 1, edição extra, Brasília, DF, 21 set. 2026c. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-mps/inss-n-43-de-18-de-setembro-de-2026-733208414. Acesso em: 25 set. 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 38. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

COSTA, José Ricardo Caetano. Perícia biopsicossocial: reflexões para a efetivação dos direitos sociais previdenciários por incapacidade laboral a partir de um novo paradigma. **Juris**, Rio Grande, v. 21, p. 119-148, 2014. Disponível em: https://periodicos.furg.br/juris/article/view/6259. Acesso em: 18 maio 2026.

COSTA, Lúcia Cortes; DUMA, Rafaelly Aparecida. Transformações digitais e a seguridade social no Brasil. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 26, e2625415, p. 1-21, 2026. DOI: https://doi.org/10.5212/Emancipacao.v.26.2625415.007. Disponível em: https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/25415. Acesso em: 15 jun. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GAMA, Abel Santiago Muri; FERNANDES, Tiótrefis Gomes; PARENTE, Rosana Cristina Pereira; SECOLI, Silvia Regina. Inquérito de saúde em comunidades ribeirinhas do Amazonas, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, e00002817, 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/0102-311X00002817. Disponível em: https://scielosp.org/pdf/csp/2018.v34n2/e00002817/pt. Acesso em: 30 jun. 2026.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HERD, Pamela; MOYNIHAN, Donald P. **Administrative burden**: policymaking by other means. New York: Russell Sage Foundation, 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**: população e domicílios: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102011.pdf. Acesso em: 8 jul. 2026.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**: características dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3106/cd_2022_domicilios.pdf. Acesso em: 8 jul. 2026.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2024. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102193_informativo.pdf. Acesso em: 10 jul. 2026.

INSS. Instituto Nacional do Seguro Social. **Confira a programação do PREVBarco para 2026**. Brasília, DF: INSS, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/confira-a-programacao-do-prevbarco-para-2026. Acesso em: 18 ago. 2026.

INSS. Instituto Nacional do Seguro Social. **Transparência previdenciária**: dezembro/2025. Brasília, DF: INSS, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/portal-de-transparencia/2025_12-transparencia-previdenciaria-_dezembro.pdf. Acesso em: 21 jul. 2026.

INSS. Instituto Nacional do Seguro Social. **Rede de atendimento**. Brasília, DF: INSS, [2026]. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/canais_atendimento/rede-de-atendimento. Acesso em: 25 set. 2026.

JESUS, Edivane de. A reforma gerencial do Estado brasileiro e suas repercussões na estrutura e atendimento do INSS. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 28, e107739, 2025. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-0259.2025.e107739. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/107739. Acesso em: 16 jun. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua**: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília, DF: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158. Acesso em: 27 maio 2026.

MACEDO, Saulo Sampaio. Redução da desigualdade social por meio do atendimento itinerante do INSS na Amazônia rondoniense. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 90, p. 188-232, 2024. DOI: https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n90.a381. Disponível em: https://revista.clad.org/ryd/article/view/381. Acesso em: 13 ago. 2026.

MARINHO, Maiara. Desafios na interação digital dos cidadãos com o Estado: uma escala para medir os obstáculos administrativos. **Revista do Serviço Público**,

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

Brasília, DF, v. 74, n. 3, p. 591-612, 2023. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7806. Acesso em: 20 maio 2026.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MENDES, Beatriz Lourenço; COSTA, José Ricardo Caetano; SILVA, Gabriel Ferreira da. A era digital e os impactos do novo processo administrativo eletrônico do INSS para beneficiários e segurados. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 15, n. 1, p. 54-78, 2020. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/16379. Acesso em: 14 maio 2026.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MOYNIHAN, Donald; HERD, Pamela; HARVEY, Hope. Administrative burden: learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 25, n. 1, p. 43-69, 2015. DOI: https://doi.org/10.1093/jopart/muu009. Disponível em: https://academic.oup.com/jpart/article/25/1/43/885984. Acesso em: 20 maio 2026.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 7 maio 2026.

PIRES, Roberto Rocha C. Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, DF, n. 13, p. 7-14, out. 2017. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8090. Acesso em: 27 maio 2026.

RIBEIRO, Patrício Azevedo; CATIVO, Cassia Karimi Vieira; MENDONÇA, Maria Cristina Cruz de. A previdência social e o trabalhador rural no contexto amazônico. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 211-231, 2017. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/10865. Acesso em: 23 jun. 2026.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 18/09/2026 - **Accepted:** 10/10/2026
Vol: 13.21
DOI: 10.66104/qwavz682
Pages: 1-37

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. **Revista do CEJUR/TJSC**: Prestação Jurisdicional, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 29-44, dez. 2013. Disponível em: https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24. Acesso em: 11 maio 2026.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul./set. 1989. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46113. Acesso em: 11 maio 2026.

CC BY