

---

# REFLEXÕES SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

*REFLECTIONS ON JUDICIALIZATION CONFLICT IN SOCIAL SECURITY  
MATTERS*

---

*Gabriela Koetz da Fonseca  
Procuradora Federal*

*Coordenadora de Gerenciamento e Prevenção de Litígios da PFE-INSS*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Criação do programa de redução de demandas judiciais; 2 Perfil da demanda previdenciária; 2.1 Classificação por espécie de benefício; 2.2 Classificação por clientela; 3 Análise dos dados gerenciais e proposições; 3.1 Benefícios por incapacidade; 3.2 Aposentadoria por idade rural; 4 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O presente artigo analisa o perfil das ações judiciais intentadas contra o INSS (em sua maioria relativas a benefícios por incapacidade e aposentadoria por idade rural), especificando alguns entendimentos administrativos que tem acarretado o ajuizamento de demandas e propondo estratégias de atuação a serem adotadas para minimizar os danos decorrentes da judicialização das demandas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Previdência Social. Benefícios. Redução de Demandas Judiciais.

**ABSTRACT:** This article develops a critical analysis of the profile of lawsuits against the INSS (mostly relating to disability benefits and retirement by age rural) specifying some administrative arrangements that has caused that legal proceedings and proposing strategies and actions to be taken to minimize damage resulting from the legalization of demands.

**KEYWORDS:** Social Security. Benefits. Reduce Lawsuits.

## INTRODUÇÃO

O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS vem sendo apontado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ como o maior litigante do país. Segundo os dados divulgados pelo órgão, a autarquia federal é responsável por, aproximadamente, 34,35% dos processos em tramitação na Justiça Federal.

A excessiva litigiosidade compromete a imagem da autarquia, porque a demora na efetivação de direitos dos segurados faz com que os serviços públicos essenciais por ela prestados sejam associados à morosidade, à ineficiência e à negação de direitos. Ademais, a judicialização dos conflitos acarreta maior dispêndio aos cofres públicos por demandar, além dos custos com a tramitação processual, o pagamento de valores superiores aos devidos com a prestação previdenciária pela inclusão de juros de mora, de custas processuais e de honorários advocatícios.

Do mesmo modo, a Procuradoria-Geral Federal - PGF vê-se assoberbada com o grande volume de demandas ajuizadas contra a autarquia ancilar, o que, associado à deficiência estrutural em algumas localidades e ao assistencialismo de parte da jurisprudência, acarreta efeitos nefastos para o desempenho do INSS em Juízo.

O presente artigo tem como principal objetivo identificar estatisticamente as matérias objeto de concessão ou reativação judicial e demonstrar, ao lado da evolução do Programa de Redução de Demandas Judiciais - PRD, que, a despeito dos esforços, medidas e projetos desenvolvidos, tem seu resultado prejudicado por alguns obstáculos de difícil resolução. São eles intransponíveis? Se intransponíveis, qual a estratégia a ser adotada pela procuradoria judicialmente?

## 1 CRIAÇÃO DO PROGRAMA DE REDUÇÃO DE DEMANDAS JUDICIAIS

O panorama delineado determina a criação, no ano de 2008, o Programa de Redução de Demandas Judiciais – PRD, através da Portaria Interministerial nº 8/2008. O PRD tem como primordial objetivo buscar a adoção de medidas que evitem o surgimento de novos conflitos e reduzam as ações judiciais em curso, permitindo aos procuradores concentrarem os esforços nas demandas que o INSS tem chances de ganhar.

Com a criação do PRD, institui-se índice de mensuração do volume de concessões e reativações judiciais (ICRJ) para acompanhar o desempenho da autarquia judicialmente e possibilitar a identificação do foco dos conflitos previdenciários. Além disso, cria-se, no mesmo período, o Grupo de Trabalho de Prevenção de

Demandas – GTPD com o objetivo de analisar e de propor alterações nas normas que acarretam o surgimento de novos conflitos em matéria previdenciária.

O GTPD, ao final de seus trabalhos, aponta alguns temas que impactam na Redução de Demandas Judiciais. Registra, ainda, o fato de que a deficiência dos processos administrativos dificulta de forma significativa a defesa do INSS em Juízo. Sobre o relatório do GTPD, há destacar:

- a) Não acolhimento pelo Poder Judiciário da Tese do Prévio Requerimento Administrativo<sup>1</sup>;
- b) Exigência de Declaração de Sindicato para comprovação do exercício de atividade rural em regime de economia familiar;
- c) Exigência de apresentação de 3 (três) documentos para a comprovação da união estável;
- d) Interpretação Extensiva do Estatuto do Idoso pelo Poder Judiciário<sup>2</sup>;
- e) Reconhecimento da especialidade do labor por exposição a níveis de ruído acima dos limites de tolerância previstos na legislação, ainda que seja comprovada a utilização de Equipamento de Proteção Individual – EPI<sup>3</sup>;
- f) Laudos da Perícia Médica Administrativa com fundamentação insuficiente;

1 Matéria pendente de julgamento em Recurso Extraordinário com Repercussão Geral pelo STF (RE 631240 RG, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, julgado em 09/12/2010, DJe-072 DIVULG 14-04-2011 PUBLIC 15-04-2011 EMENT VOL-02504-01 PP-00206).

2 Julgado pelo STF em 19/04/2013, reconhecendo a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 34 da Lei nº 10.741/03 (Estatuto do idoso). Acórdão pendente de publicação. (RE 580963 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES)

3 Repercussão Geral Reconhecida em Agravo de Instrumento em Recurso Extraordinário. Pendente de Julgamento (ARE 664335 RG, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 14/06/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-107 DIVULG 06-06-2013 PUBLIC 07-06-2013);

- g) Utilização de outros critérios pelo Poder Judiciário (além da renda per capita) para análise da miserabilidade<sup>4</sup>;
- h) Enquadramento do bóia-fria como empregado ou contribuinte individual, determinando a necessidade de comprovação da qualidade de segurado pela demonstração do vínculo empregatício do recolhimento de contribuições previdenciárias.

Alguns dos temas apontados tiveram sua resolução com a edição de normas regulamentadoras ou por decisões do Supremo Tribunal Federal – STF; outros estão pendentes de definição pelo STF; e alguns têm sido objeto de reiteradas discussões internas sobre a necessidade de modificação do entendimento administrativo.

A esses temas, pode-se acrescentar, ainda, como fatores de judicialização de demandas, o volume expressivo de concessões judiciais em matéria de benefícios por incapacidade e a ausência dos assistentes técnicos que acompanhavam a realização das perícias judiciais; a insuficiência da instrução dos processos administrativos; a existência de indicadores que enfatizam, em sua maioria, a resolução célere do processo; a insegurança dos servidores de serem responsabilizados pelas concessões indevidas de benefícios previdenciários; a não entrega de subsídios necessários para a defesa do INSS em Juízo (processo administrativo).

## 2 PERFIL DA DEMANDA PREVIDENCIÁRIA

A análise do perfil da demanda previdenciária terá como critério as estatísticas relativas às concessões e reativações judiciais de benefícios, extraídas do Sistema Único de Informações de Benefícios – SUIBE.

Para realizar o delineamento da demanda, opta-se por identificar os principais benefícios que tem acarretado a judicialização dos conflitos e a identificação da clientela responsável pela maior parte das ações judiciais.

4 Julgado pelo STF em 03/09/2013, declarando-se a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993. (Rcl 4374, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 03-09-2013 PUBLIC 04-09-2013 e RE 567985, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 02-10-2013 PUBLIC 03-10-2013)

### 2.1 Classificação por Espécie de Benefício

No ano de 2013, a demanda previdenciária tem como objeto predominante os benefícios por incapacidade (48%) e aposentadoria por idade (22%). Veja-se:



Figura 1 – Gráfico baseado nos dados extraídos no SUIBE<sup>5</sup>.

Relativamente à espécie, há citar os dados gerenciais afetos ao Índice de Concessão Judicial – ICJ por espécie de benefício. O ICJ indica a representatividade das decisões judiciais para a manutenção de cada uma das espécies de benefícios previdenciários. Quanto maior o índice, maior será a discrepância entre o entendimento administrativo e o judicial. O índice tem como objetivo alertar, ainda, a PGF e o INSS sobre possíveis focos de demanda judicial, permitindo que as unidades analisem as causas concretas da judicialização e busquem a adoção de medidas corretivas que evitem o surgimento de novos conflitos. Cita-se:

<sup>5</sup> Fonte: Sistema Único de Informações de Benefícios – SUIBE

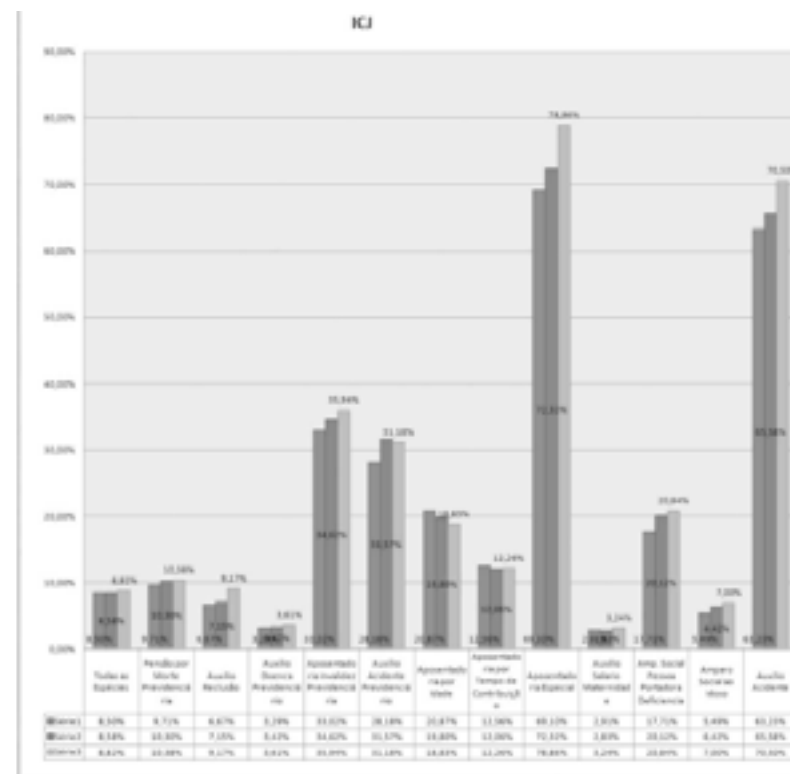


Figura 2 – Gráfico baseado nos dados extraídos no SUIBE

Pelos dados apresentados, pode-se depreender que os benefícios com maior ICJ são de aposentadoria especial (78,86%), aposentadoria por invalidez (35,94%) e auxílio-acidente (70,50%).

A esses números há acrescentar que as reativações judiciais (não consideradas no gráfico acima) também representam volume expressivo das demandas judiciais (valor igual ou superior ao número de concessões judiciais). Embora o número absoluto de reativações tenha reduzido 10% no ano de 2011, esse número voltou a aumentar no ano de 2012 e vem mantendo a tendência de crescimento no ano de 2013. Cita-se:

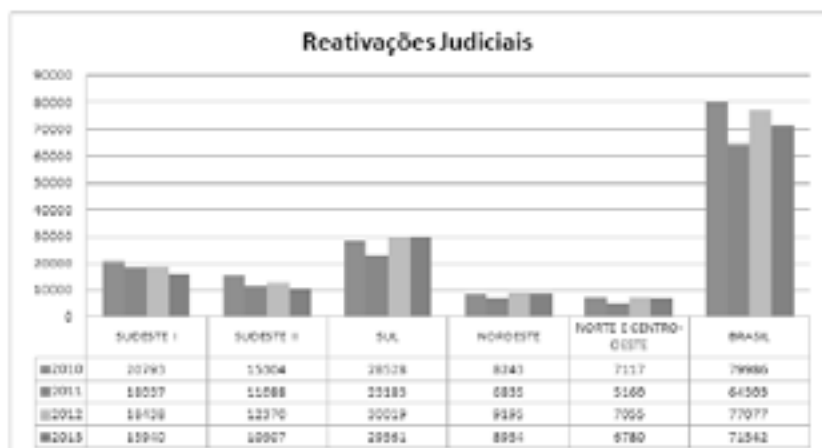


Figura 3 – Gráfico baseado nos dados extraídos no SUIBE

A análise dos números afetos a esses benefícios indica a necessidade de uma maior preocupação por parte da PGF e do INSS quanto ao entendimento administrativo e às estratégias adotadas na defesa da autarquia em Juízo, especialmente em matéria de benefícios por incapacidade, aposentadoria especial e aposentadoria por idade.

## 2.2 Classificação pela Clientela

A clientela dos serviços prestados pelo INSS é classificada no sistema em Clientela Rural e Clientela Urbana, permitindo que se analise as verdadeiras razões da judicialização das demandas em cada uma das clientelas. Com base nesses dados, aponta-se que, no ano de 2013, 40,94% dos benefícios judiciais são da Clientela Rural e 59,06% da Clientela Urbana.

Clientela Rural: O número de concessões judiciais da Clientela Rural é representado por 60,13% de aposentadoria por idade, 10,12% de salário-maternidade e 13,19% de pensão por morte, sendo o ICJ dessas espécies:

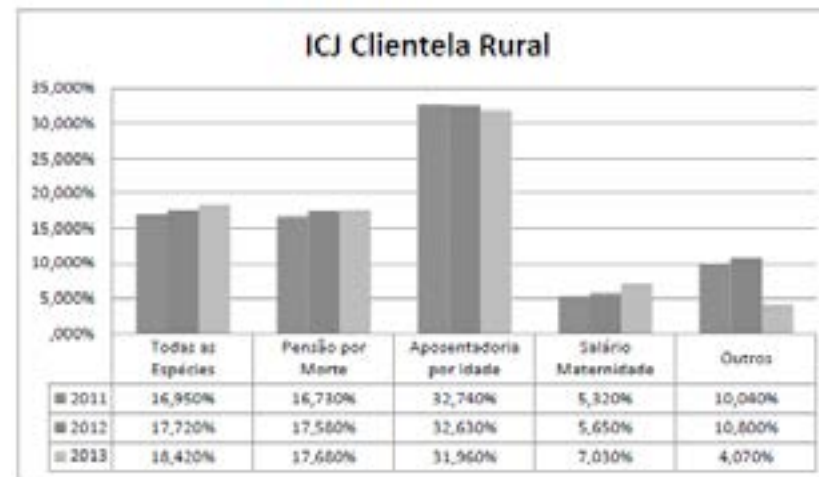


Figura 4 – Gráfico baseado nos dados extraídos no SUIBE

Vale destacar, relativamente à aposentadoria por idade, que, do total de concessões judiciais da clientela geral<sup>6</sup> (urbana + rural) do ano de 2013, 92% são relativas a benefícios da clientela rural. Ou seja, o principal motivo de judicialização dos benefícios de aposentadoria por idade envolve discussão sobre o exercício da atividade rural.

Clientela Urbana: De outro lado, o perfil da demanda previdenciária da clientela urbana é de 45% benefícios por incapacidade e 17% aposentadoria por tempo de contribuição, tendo o ICJ a evolução apresentada pelo gráfico abaixo:

<sup>6</sup>

	Nº Concessões	Percentual
Total	60248	100%
Clientela Urbana	4309	7,15%
Clientela Rural	55939	92,85%

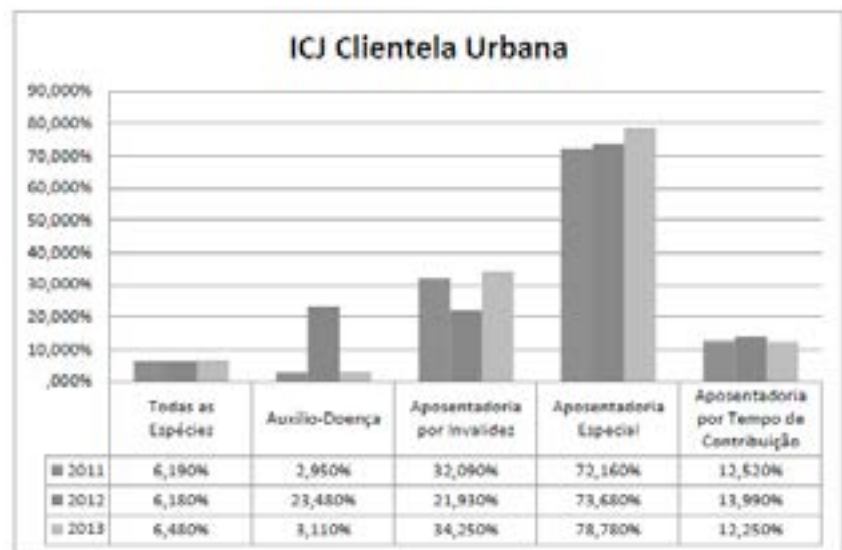


Figura 5 – Gráfico baseado nos dados extraídos no SUIBE

### 3 ANÁLISE DOS DADOS GERENCIAIS E PROPOSIÇÕES

As análises estatísticas permitem concluir que somente haverá mudança na tendência de crescimento do volume de concessões judiciais se houver melhoria no desempenho do INSS nas demandas que envolvem: (a) Benefícios por Incapacidade (48% das causas previdenciárias); (b) Aposentadoria por Idade Rural (22,36% das ações previdenciárias).

#### 3.1 Benefícios por Incapacidade

São representativos nas demandas previdenciárias os benefícios de auxílio-acidente, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Em relação ao primeiro, as demandas previdenciárias têm origem principal em duas interpretações administrativas: a) Rol do Decreto nº 3.048/1999 é taxativo; b) Auxílio-acidente deve ser precedido de auxílio-doença. Ambos os temas foram objeto de Parecer Normativo da CONJUR (Parecer nº 17/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU e Parecer nº 17/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU), sendo os atos aprovados pela Portaria nº 264/2013/MPS. Apesar da edição dos pareceres da CONJUR, a interpretação ali lançada ainda não foi operacionalizada, porque está em andamento as alterações nos sistemas informatizados.

No que se refere aos benefícios de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez, é cediço que a eficiência da defesa judicial do INSS e a redução do número de processos em Juízo são proporcionais à participação dos Assistentes Técnicos na perícia judicial. Primeiro, porque a solução da lide depende de conhecimentos técnicos. Segundo, porque muitos peritos judiciais não têm familiaridade com os conceitos afetos à perícia previdenciária (diferença de incapacidade e doença, fixação da data de início de incapacidade etc), de modo que a participação do Assistente Técnico do INSS é essencial para a melhoria da qualidade da perícia judicial. Terceiro, porque as conciliações são feitas com maior segurança nesses casos.

Porém, no ano de 2011, diante do aumento expressivo do Tempo Médio de Espera pela Perícia Médica – TMEA-PM, a administração achou por bem concentrar a força de trabalho dos médicos-peritos na realização de perícias administrativas. Com isso, a Assistência Técnica restou prejudicada e, em muitos casos, foi interrompida. Esse fato impacta diretamente no desempenho do INSS em Juízo, o que pode ser demonstrado pelo fato de que o número absoluto de reativações judiciais (reduzido em 10% no ano de 2011) retomou sua tendência de crescimento no ano de 2012 e 2013.

Resta, portanto, indubitável que somente com a retomada da assistência técnica nos processos judiciais será possível a redução da litigiosidade. Além disso, há de se reconhecer que, ainda que gerasse alguns efeitos positivos, a forma como realizada a assistência técnica em algumas localidades (sem gerenciamento regional e sem estratégias coordenadas) acarretava a subutilização do trabalho dos peritos médicos do INSS e resultados não satisfatórios. Por isso, conclui-se que assistência técnica prestada nas ações judiciais que tenham por objeto benefícios por incapacidade deve ser associada à adoção de medidas macrogerenciais e de redesenho dos processos internos relacionados à atividade.

Nesse sentido, a PFE-INSS, em conjunto com as respectivas áreas técnicas, tem buscado, *em primeiro lugar*, a normatização do instituto no INSS e a designação de Peritos Médicos com a atribuição de coordenar as atividades de assistência técnica (definição de critérios de acompanhamento, como definição de localidades e peritos com acompanhamento prioritário etc.) e de promover atividades que minimizem o acompanhamento constante das perícias (como a realização de reuniões de alinhamento sobre os conceitos da perícia médica previdenciária entre a Perícia do INSS e do Juízo<sup>7</sup>). Em relação à normatização, é essencial

<sup>7</sup> Justifica-se a necessidade de alinhamento em razão de que a atividade pericial é diversa da atividade médica usual e demanda conhecimentos específicos para sua prática (conceito de incapacidade laboral, de data de início da incapacidade etc).

que, ao lado da assistência técnica, sejam definidos os critérios de revisão administrativas dos benefícios concedidos judicialmente, de modo a evitar a repetição de demandas periodicamente (limitação da revisão ao conteúdo da decisão judicial).

*Em segundo lugar*, após a definição dos fluxos e mensuração das atividades, será possível debater qual o melhor modelo de assistência técnica (rodízio, indicação de quadro fixo de peritos etc.) e apresentar as necessidades de implementação, compatibilizadas sempre com a capacidade gerencial da Perícia Médica.

Paralelamente a isso, enquanto não fornecidas condições efetivas de acompanhamento técnico nesses processos, remanesce aos procuradores atuantes nos processos previdenciários a aplicação do Memorando-Circular nº 10/2013/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU e da Súmula nº 25 da AGU que autorizam a celebração de acordos nos casos em que, comprovados os demais requisitos e inexistindo vício na perícia, o laudo judicial atestar a incapacidade do segurado<sup>8</sup>.

### 3.2 Aposentadoria por Idade Rural

As demandas previdenciárias de aposentadoria por idade rural são, em sua maioria, decorrentes de três fatores: (a) exigência de 3 (três) documentos para caracterização do início de prova material; (b) exigência da Declaração de Sindicato Rural para o reconhecimento da atividade rural; (c) não realização de Justificação Administrativa - JA.

<sup>8</sup> Parecer 118/2013/CGPL/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU: Os processos em que se discute a incapacidade laborativa tem o seu deslinde definido pelas conclusões registradas na perícia judicial. Nesse sentido, a defesa do INSS está restrita aos casos em que o Assistente Técnico participa da perícia judicial e fornece à Procuradoria Federal subsídios de defesa. Isso porque o artigo 59 da Lei nº 8.213 estabelece como devido o benefício quando comprovada a incapacidade laborativa, a qualidade de segurado e a carência. Não havendo discussões quanto ao atendimento dos requisitos objetivos, a lide será decidida exclusivamente por questões afetas ao conhecimento médico (ato médico). Entretanto, a destinação de peritos para a participação na perícia judicial como assistentes técnicos não tem sido feita na maior parte das unidades da Procuradoria Federal. Assim, o deslinde das controvérsias relativas a benefícios por incapacidades está atrelado aos laudos judiciais. Desta forma, não havendo médico assistente atuante nos processos judiciais e sendo a jurisprudência majoritária no sentido de manter as sentenças prolatadas em conformidade com os laudos judiciais, é prejudicial à autarquia previdenciária a manutenção da tramitação dos recursos. Até porque o Procurador Federal não possui conhecimentos técnicos (salvo claro a deficiência da prova técnica) aptos a avaliar a qualidade da perícia judicial e o diagnóstico apontado pelo médico do Juízo. Além disso, há destacar que, enquanto pendente de julgamento o recurso, o INSS não pode revisar e cessar os benefícios concedidos judicialmente, sendo que, nesses casos, há a agravante de que pagamentos decorrentes de tutela de urgência têm sido considerados como verba irrepetível. [...]. Acrescente-se que a medida não é nova, visto que já prevista no Enunciado nº 8 do Memorando-Circular nº 01//2008/PFE-INSS. Pelas razões expostas, a questão já tida como incontroversa desde 2008.

Inicialmente, há salientar que a aposentadoria por idade rural é benefício que depende de início de prova material. Cita-se:

Art. 55 [...]

§ 3º A comprovação do tempo de serviço para os efeitos desta Lei, inclusive mediante justificação administrativa ou judicial, conforme o disposto no art. 108, só produzirá efeito quando baseada em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento.

A comprovação do exercício da atividade rural poderá ser feita, assim, mediante início de prova material, corroborada por prova testemunhal colhida em JA. Cita-se:

Art. 106. A comprovação do exercício de atividade rural será feita, alternativamente, por meio de: (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

I – contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

II – contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

III – declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural ou, quando for o caso, de sindicato ou colônia de pescadores, desde que homologada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

IV – comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

V – bloco de notas do produtor rural; (Redação dada pela Lei nº 11.718, de 2008)

VI – notas fiscais de entrada de mercadorias, de que trata o § 7º do art. 30 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991, emitidas pela empresa adquirente da produção, com indicação do nome do segurado como vendedor; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

VII – documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

VIII – comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

IX – cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

X – licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra. (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

[...]

Art. 108. Mediante justificação processada perante a Previdência Social, observado o disposto no § 3º do art. 55 e na forma estabelecida no Regulamento, poderá ser suprida a falta de documento ou provado ato do interesse de beneficiário ou empresa, salvo no que se refere a registro público.

Por início de prova material, entende a autarquia previdenciária como a comprovação do exercício da atividade através da apresentação de: 1 (um) documento que comprove o marco inicial do período, 1 (um) documento do marco final e outro intermediário (se necessário). Como visto no dispositivo mencionado, a exigência de 3 (três) documentos não tem amparo legal. Além disso, torna inviável a comprovação de atividade rural por grande parte dos trabalhadores rurais em virtude das condições precárias de trabalho, de vida e do baixo nível de instrução.

Nesse sentido, a Nota nº 236/2013/DIVCONS/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU orienta a autarquia sobre o conceito de início de prova material no sentido de que:

o início de prova material estabelece um programa probatório mínimo, na medida em que se presta a provar fato que evidencia, ainda que de forma parcial e imperfeita, a filiação de determinada pessoa à Previdência Social.

Ademais, a PFE-INSS afirma, no ato, não ser necessária a apresentação de mais de um documento pelo segurado, já que a prova documental deve ser complementada com a prova testemunhal. Por isso, havendo a apresentação de 1 (um) documento, é possível a complementação da prova documental pela a realização da JA, sendo o ato suficiente (caso determine a prova testemunhal) para demonstrar a continuidade da situação a ser comprovada<sup>9</sup>.

Apesar da manifestação jurídica, o INSS mantém vigente a exigência, o que acarreta a judicialização de demandas em massa para a comprovação do exercício de atividade rural (especialmente nas regiões Norte e Nordeste).

Além da exigência de 3 (três) documentos, é usual a praxe de exigência da Declaração de Sindicato Rural para o reconhecimento da qualidade de segurado especial. A interpretação foi, igualmente, objeto de manifestação jurídica no sentido de ser ilegal a exigência do documento, existindo inúmeras demandas judiciais com tal objeto<sup>10</sup>.

Da mesma forma, há destacar que outro fator de surgimento de demandas judiciais é a deficiência na instrução do processo administrativo pela não realização de JA nos processos afetos à concessão de benefício rural. Há destacar que, embora existam, aproximadamente, 1.200.000 requerimentos de benefícios rurais em 2012, foram realizadas apenas 56.800 Justificações Administrativas no mesmo ano.

A restrição apresentada ao ato previsto na legislação decorre da insegurança dos servidores em processar o ato administrativo, do procedimento burocrático previsto para a realização do ato e da interpretação dada ao artigo 151 do Decreto 3.048/1999. Cita-se:

Art. 151. Somente será admitido o processamento de justificação administrativa na hipótese de ficar evidenciada a inexistência de outro meio capaz de configurar a verdade do fato alegado, e o início de prova material apresentado levar à convicção do que se pretende comprovar.

O dispositivo estabelece que devem ser esgotados outros meios de prova antes de se determinar o processamento de uma JA. Entretanto, é fundamental esclarecer que, ao determinar o esgotamento dos instrumentos comprobatórios, o decreto não quis dizer que a prova somente é cabível quando caracterizada a inexistência abstrata de outro meio de prova para comprovação do direito do beneficiário, mas sim que, sendo possível o reconhecimento do direito sem a sua realização, o ato será dispensado.

<sup>9</sup> Nota nº 236/2013/DIVCONS/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU

<sup>10</sup> Parecer 09/2009/DIVCONS/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU, Parecer nº 73/2011/CGPL/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU e Relatório do Grupo de Trabalho de Prevenção de Demandas;



É que não se pode perder de vista que os decretos não podem restringir direitos dos administrados e, não tendo a Lei nº 8.213/1991, dado à JA caráter excepcional, não cabe ao regulamento o fazer. Outrossim, não é demais destacar que a JA é meio de prova que, como tal, se insere nos direitos fundamentais dos indivíduos, nos termos da Constituição Federal e do artigo 2º, parágrafo único, inciso X, da Lei nº 9.784/1999, podendo somente ser indeferida caso se demonstre, por decisão fundamentada, impertinente, desnecessária ou protelatória.

De qualquer sorte, enquanto não revisada a redação dos atos normativos, a autora entende ser cabível, nesses casos, o sobrestamento do processo para fins de revisão do ato e a oportunização ao segurado da realização da JA, já que a deficiência da instrução do processo administrativo prejudica a defesa do INSS. Supre-se, assim, a perda da reserva da primeira palavra sobre o conjunto probatório em virtude do indeferimento precoce dos benefícios previdenciários<sup>11</sup>.

Embora a medida não acarrete a prevenção ao surgimento dos conflitos, melhora a imagem da autarquia perante o Poder Judiciário e permite o aumento das demandas submetidas ao procedimento de conciliação. Ademais, promoverá o fortalecimento da instrução dos processos administrativos e, assim, o desempenho do INSS em Juízo.

#### 4 CONCLUSÃO

Após a demonstração dos números afetos às demandas previdenciárias do INSS, espera-se ter instigado a reflexão sobre a postura dos advogados públicos em face aos casos de reiterada judicialização de demandas, especialmente:

- a) Os benefícios por incapacidade representam 48% das demandas previdenciárias, dependendo o resultado favorável ao INSS, nesses casos, da participação da Perícia Médica do INSS como Assistentes Técnicos nos processos.
- b) A interrupção/diminuição da assistência técnica, no ano de 2011, diante do aumento expressivo do Tempo Médio de Espera pela Perícia Médica – TMEA-PM, determinou o crescimento das reativações judiciais em 10%.
- c) Não sendo disponibilizado Assistente Técnico pelo INSS, remanesce aos procuradores atuantes nos processos

<sup>11</sup> O parágrafo representa posicionamento pessoal da autora.

previdenciários a aplicação do Memorando-Circular nº 10/2013/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU e Súmula 25 da AGU que autorizam a celebração de acordos nos casos em que, comprovados os demais requisitos e inexistindo vício na perícia, o laudo judicial atestar a incapacidade do segurado.

- d) As concessões judiciais em benefícios por aposentadoria por idade rural representam 22,3% e decorrem, em geral, de três fatores: (a) exigência de 3 (três) documentos para caracterização do início de prova material; (b) exigência pelo INSS da Declaração de Sindicato Rural para o reconhecimento da atividade rural; (c) não realização de JA.
- e) Para a comprovação da atividade rural, não é necessária a apresentação de mais de um documento pelo segurado, podendo a prova documental deve ser complementada com a prova testemunhal.
- f) A declaração de Sindicato Rural não é documento obrigatório para o reconhecimento da atividade rural, podendo ser substituída por outros documentos ou por JA.
- g) A JA é direito do segurado, devendo ser realizada sempre que a prova documental apresentada seja insuficiente para comprovar o exercício da atividade rural.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. DOU 05.10.1988.

BRASIL. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. DOU 25.07.1991.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. DOU 01.02.1999.

BRASIL. *Lei nº 10.741, de 01 de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. DOU 03.10.2003.

BRASIL. *Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999*. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. DOU 07.05.1999.

