

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

CURSO DE DIREITO BACHARELADO

BIANCA RAQUEL ROCHA DA COSTA

OS DESAFIOS INSTITUCIONAIS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO:

A hiperjudicialização do auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão, entre 2022 e 2024, e os impactos dos entraves administrativos na proteção jurídica do segurado especial.

São Luís

2025

BIANCA RAQUEL ROCHA DA COSTA

OS DESAFIOS INSTITUCIONAIS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO:

A hiperjudicialização do auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão, entre 2022 e 2024, e os impactos dos entraves administrativos na proteção jurídica do segurado especial.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual do Maranhão para a obtenção do grau de Bacharelado em Direito

Orientadora: Profa. Ma. Natália de Jesus Silva Reis.

São Luís

2025

Costa, Bianca Raquel Rocha da.

Os desafios institucionais no sistema previdenciário brasileiro: a hiperjudicialização do auxílio por incapacidade temporária rural no maranhão, entre 2022 e 2024, e os impactos dos entraves administrativos na proteção jurídica do segurado especial/ Bianca Raquel Rocha da Costa. - São Luís - MA, 2025.
97 f.

Monografia (Graduação em Direito Bacharelado) - Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, 2025.

Orientadora: Profa. Ma. Natália de Jesus Silva Reis.

1. Auxílio por incapacidade temporária rural. 2. Judicialização. 3. Segurado Especial. 4. INSS. 5. Maranhão. I. Título.

CDU: 349.3"2022/2024"

BIANCA RAQUEL ROCHA DA COSTA

OS DESAFIOS INSTITUCIONAIS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO:
A hiperjudicialização do auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão, entre 2022 e 2024, e os impactos dos entraves administrativos na proteção jurídica do segurado especial.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual do Maranhão para a obtenção do grau de Bacharelado em Direito

Orientadora: Profa. Ma. Natália de Jesus Silva Reis.

Aprovado em: 10 de julho de 2025

Documento assinado digitalmente
gov.br BIANCA RAQUEL ROCHA DA COSTA
Data: 08/01/2026 20:58:02-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
gov.br NATALIA DE JESUS SILVA REIS
Data: 05/10/2025 18:21:49-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Ma. Natália de Jesus Silva Reis (Orientadora)

Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

Documento assinado digitalmente
gov.br JOSANNE CRISTINA RIBEIRO FERREIRA FACANHA
Data: 07/10/2025 13:54:41-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha

Universidade Estadual do Maranhão – UEMA

Documento assinado digitalmente
gov.br RAYANE DUARTE VIEIRA
Data: 07/10/2025 15:15:50-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Ma. Rayane Duarte Vieira

Centro Universitário Estácio São Luís - Estácio

Em meio ao recente escândalo envolvendo fraudes bilionárias no sistema de consignados da Previdência Social” que, evidencia como o sistema pode ser usado em desfavor de seus beneficiários, dedico este trabalho à população rural do Maranhão, que segue resistindo em meio à pobreza estrutural, à negligência histórica do Estado e à contínua negação de seus direitos. Que este estudo sirva como um registro da luta por reconhecimento, reafirmando meu compromisso acadêmico com aqueles, lutam diariamente pela sobrevivência e por uma proteção previdenciária que lhes é sistematicamente negada. Para além, que este trabalho possa contribuir, ainda que modestamente, para o reconhecimento da dignidade, da justiça e da cidadania dessa população invisibilizada.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por ter me sustentado em cada passo desta jornada. Estar aqui, redigindo este trabalho acadêmico, só foi possível pela graça e força que Dele recebi até aqui.

Agradeço com profundo carinho à minha família — pais, tios e avós — que nunca mediram esforços para que eu pudesse alcançar meus objetivos. Em especial, à minha mãe, Cíntia Raquel Anjos da Rocha, por acreditar nos meus sonhos e investir neles com coragem e amor. Por ser sinônimo de dedicação incansável e cuidado diário, ensinando, com palavras e atitudes, sobre gentileza, espiritualidade e amor incondicional. E, mesmo diante das dificuldades, sempre garantiu que eu e minha irmã tivéssemos acesso à educação de qualidade, permitindo-nos sonhar com voos mais altos. Estendo ainda a homenagem, à minha irmã Bruna Alessandra Rocha da Costa que, de igual modo, tem um potencial enorme para alcançar grandes coisas, que este trabalho sirva de incentivo para tanto.

Ao meu amor, Breno Viana Ramos, por escolher caminhar comigo em todas as aventuras da vida e, em especial, por segurar minha mão nos dias difíceis, por levantar minha cabeça nas inúmeras vezes em que pensei que não conseguiria continuar e me mostrar com palavras de incentivo e presença constante, que era possível seguir em frente. Por ser abrigo em meio as turbulências e por compartilhar, com lealdade e companheirismo, os sabores e dissabores da vida. Que assim permaneça, por toda a vida.

Aos amigos construídos ao longo desta jornada universitária, que estiveram presentes nos momentos de desafios e conquistas, minha sincera gratidão. Em especial, à Iara Gabrielly, Maria Eduarda Vale, Suzane Mickelly e Davi Raft, que, dia após dia, me acolheram e contribuíram para meu crescimento pessoal e acadêmico. Gratidão pelo apoio constante, pelos risos, o companheirismo e a troca de experiências, vocês foram fundamentais no caminho até aqui. Que os vínculos criados nesse percurso se mantenham firmes e significativos para além da graduação.

À UEMA, por proporcionar um espaço singular de aprendizagem aos seus alunos com uma graduação completa, marcada por incentivos à pesquisa, à extensão. Em especial, à minha Orientadora Profa. Ma. Natália de Jesus Silva Reis, que conduziu o trabalho com paciência, disponibilizando tempo para tecer ensinamentos que permitiram-me apresentar um melhor desempenho no meu processo de realização deste trabalho.

À Banca Examinadora, pela consideração e dedicação de tempo para estar nessa avaliação do presente trabalho, contribuindo nesta etapa fundamental para a minha formação acadêmica.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos[...]

Constituição Federativa de 1988

“[...] é muito difícil você vencer a injustiça secular, que dilacera o Brasil em dois países distintos: o país dos privilegiados e o país dos despossuídos”

Ariano Suassuna, em entrevista para “O Globo”, 2007

RESUMO

O presente trabalho investiga o fenômeno da hiperjudicialização do auxílio por incapacidade temporária rural no Estado do Maranhão, entre os anos de 2022 e 2024. Com base em revisão bibliográfica, levantamento legislativo e análise de dados extraídos de boletins oficiais do INSS (BEMBI e BEPS) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a pesquisa mapeia o crescimento da demanda judicial em contraposição à ineficiência da via administrativa. Parte-se das seguintes problemáticas: quais os principais entraves administrativos enfrentados pelos segurados especiais rurais na obtenção do benefício junto ao INSS? E de que forma esses entraves têm contribuído para o aumento expressivo das demandas judiciais previdenciárias do auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão? A hipótese central é a de que falhas estruturais na via administrativa – como a morosidade na realização de perícias, a rigidez probatória na comprovação da atividade rural e a ausência de orientação adequada aos segurados – configuram barreiras ao acesso aos direitos, impulsionando os trabalhadores rurais a recorrerem ao Poder Judiciário como única forma de assegurar a proteção social, assim, os dados demonstram que o Poder Judiciário, ao acolher uma grande proporção de pedidos inicialmente negados pela autarquia, tem assumido um papel de correção das injustiças geradas por uma estrutura marcada por exigências desproporcionais e pela desconsideração da realidade socioeconômica rural. Ao final, conclui-se que a crescente litigiosidade observada não decorre de atitudes abusivas por parte dos segurados, mas sim da omissão do Estado em assegurar a efetividade dos direitos sociais.

Palavras-chave: Auxílio por incapacidade temporária rural; INSS; Judicialização; Maranhão; Segurado especial.

ABSTRACT

This study investigates the phenomenon of hyperjudicialization of temporary rural disability benefits in the State of Maranhão between the years 2022 and 2024. Based on a literature review, legislative survey, and analysis of data extracted from official INSS bulletins (BEMBI and BEPS) and the National Council of Justice (CNJ), the research maps the growth of judicial demand in contrast to the inefficiency of the administrative pathway. The study is guided by the following questions: What are the main administrative obstacles faced by rural special insured individuals in obtaining the benefit from the INSS? And how have these obstacles contributed to the significant increase in judicial claims for rural disability benefits in Maranhão? The central hypothesis is that structural failures in the administrative process—such as delays in conducting medical examinations, rigid evidentiary requirements for proving rural activity, and the lack of proper guidance for insured individuals—constitute barriers to accessing rights. These issues drive rural workers to seek the Judiciary as the only means of securing social protection. Accordingly, the data show that the Judiciary, by granting a large proportion of claims initially denied by the agency, has taken on a corrective role in addressing the injustices caused by a system marked by disproportionate demands and the neglect of rural socioeconomic realities. In conclusion, the study finds that the increasing litigiousness observed does not stem from abusive behavior by the insured, but rather from the State's failure to ensure the effectiveness of social rights.

Keywords: Temporary rural disability benefit; INSS; Judicialization; Maranhão; Special insured.

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 01– Requerimentos de benefícios em análise aguardando perícia médica	76
Figura 02 – Formas de Concessão do Auxílio por incapacidade temporária rural por ano no Maranhão (2022)	78
Figura 03 – Formas de Concessão do Auxílio por incapacidade temporária rural por ano no Maranhão (2023)	79
Tabela 01 - Tempo de espera por perícia médica nos requerimentos de benefícios no Maranhão	76
Tabela 02 - Formas de Concessão do Auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão (demonstrativo trimestral 2022)	78
Tabela 3 - Formas de Concessão do Auxílio-Doença por Mês no Maranhão (demonstrativo trimestral – 2023)	79
Tabela 04 – Concessões e Indeferimentos Totais de Benefícios por Incapacidade no Brasil .	81
Tabela 05 – Participação Percentual dos Benefícios Rurais nas Concessões Totais no Maranhão	81
Tabela 06 – Dados Gerais de Ações Previdenciárias no Maranhão nos anos de 2022 – 2024	82
Tabela 07– Casos de Auxílio-Doença e Auxílio por incapacidade temporária rural por Assunto no TRF-1 (recorte Maranhão, anos de 2022–2024)	83

LISTA DE ABREVIATURAS

AIDS – Síndrome da Deficiência Imunológica Adquirida
BEPS – Boletim Estatístico da Previdência Social
BEMBI – Boletim Estatístico Mensal de Benefício por Incapacidade
CF – Constituição Federal
CIN – Carteira de Identidade Nacional
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNH – Carteira Nacional de Habilitação
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CPF – Cadastro de Pessoas Físicas
CRM – Conselho Regional de Medicina
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social
DID – Data do Início da Doença
DII – Data do Início da Incapacidade
DIRBEN – Diretoria de Benefícios e Relacionamento com o Cidadão
EC – Emenda Constitucional
FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IN – Instrução Normativa
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RG – Registro Geral
SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TNU – Turma Nacional de Uniformização

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. OS SISTEMAS DE SEGURIDADE E DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIROS	17
2.1 Breve histórico da seguridade social.....	17
2.2 Os pilares constitucionais da seguridade social no Brasil	22
2.3 A sistematização do sistema previdenciário brasileiro	25
3. A PROTEÇÃO SOCIAL DO SEGURADO ESPECIAL À LUZ DA CRFB/1988 E O AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA RURAL.....	31
3.1 O segurado especial no regime geral de previdência social - RGPS.....	31
3.2 Os principais desafios para a efetivação da proteção previdenciária do segurado especial.....	38
3.3 O auxílio por incapacidade temporária rural e a comprovação do exercício da atividade laboral.....	43
4. OS ENTRAVES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA RURAL E A HIPERJUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	52
4.1 A BUROCRACIA E OS INDEFERIMENTOS ADMINISTRATIVOS: A EXIGÊNCIA DE PROVA MATERIAL E A DESCONSIDERAÇÃO DE INCAPACIDADES DO SEGURADO ESPECIAL PELO INSS.....	52
5.O FENÔMENO DA HIPERJUDICIALIZAÇÃO DO AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA RURAL NO ESTADO DO MARANHÃO.....	64
5.1 O crescimento da litigiosidade previdenciária e os impactos para a Justiça Federal.....	64
5.2 O cenário de judicialização do auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão (2022-2024), a partir dos relatórios oficiais do CNJ, do BEPS e do INSS	75
6. CONCLUSÃO.....	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92

1. INTRODUÇÃO

O auxílio por incapacidade temporária rural é um benefício concedido ao segurado temporariamente incapacitado para o trabalho, desde que cumpra requisitos como qualidade de segurado, carência mínima e comprovação da incapacidade por doença ou acidente. O trabalhador rural que exerce atividade em pequena propriedade, em regime de economia familiar, é enquadrado como segurado especial, nos termos do art. 11, VII, da Lei 8.213/1991.

Contudo, verifica-se um crescimento significativo da judicialização desse benefício, evidenciando a dificuldade de acesso pela via administrativa. Esse fenômeno compromete a eficiência do sistema previdenciário e a proteção social dos segurados especiais, além de sobrecarregar o Poder Judiciário.

Neste sentido, o presente trabalho investiga o fenômeno da hiperjudicialização do auxílio por incapacidade temporária rural no Estado do Maranhão, no período de 2022 a 2024. Parte-se da constatação de que, apesar de ser um benefício essencial para assegurar a subsistência dos trabalhadores rurais em situação de incapacidade, o acesso a essa proteção previdenciária tem sido progressivamente dificultado por entraves administrativos no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O estudo partiu inicialmente das seguintes problemáticas: quais os principais entraves administrativos enfrentados pelos segurados especiais rurais na obtenção do benefício junto ao INSS? E de que forma esses entraves contribuem para o aumento expressivo das demandas judiciais previdenciárias?

Dentre esses entraves, foi possível destacar as falhas no atendimento inicial, a morosidade na realização das perícias médicas, a exigência excessiva de prova material para comprovação do exercício de atividade rural e a ausência de orientação eficaz aos segurados. Tais fatores, além de comprometerem o devido processo administrativo, levam um número crescente de trabalhadores a buscar a via judicial como única alternativa viável de acesso ao direito e, é esta atitude que configura o processo de hiperjudicialização, evidenciando o aumento anormal e sistemático de demandas judiciais sobre questões que poderiam ser resolvidas na esfera administrativa.

No contexto maranhense, os desafios tornam-se ainda mais expressivos. O estado apresenta um dos índices de população em domicílio rural mais altas do país, com cerca de 29% da população vivendo em áreas rurais, conforme o Censo do IBGE de 2022.

Além disso, os indicadores sociais do Estado apontam para uma realidade de precariedade estrutural quando comparada a outros Estados da federação. Por exemplo, apenas 66,15% dos domicílios contam com abastecimento de água pela rede geral, 18,16% têm ligação à rede de esgoto, e 71,43% possuem coleta de lixo. Tais condições evidenciam de forma inequívoca a dificuldade da população rural em acessar serviços públicos essenciais, inclusive os previdenciários.

Noutro plano, no que se refere à conectividade, por exemplo, embora 77,09% dos domicílios maranhenses tenham acesso à internet (IBGE, 2022), a exclusão digital persiste entre os mais pobres e nos territórios afastados, limitando a efetividade das políticas de digitalização dos serviços públicos. Ainda, o índice de não alfabetizados no estado é de 15,05%, com mais de 1,9 milhão de pessoas com ensino fundamental incompleto, o que compromete a compreensão dos processos administrativos e a correta instrução dos pedidos de benefícios (IBGE, 2022).

Com efeito, a hipótese central trabalhada é a de que falhas estruturais na via administrativa – como a morosidade na realização de perícias, a rigidez probatória na comprovação da atividade rural e a ausência de orientação adequada aos segurados – configuram barreiras ao acesso aos direitos. Tais barreiras, ao invés de serem corrigidas no plano interno da Administração Pública, acabam sendo deslocadas para o Poder Judiciário, que assume um papel de correção das distorções causadas pelo próprio INSS.

Conforme bem observado a exigência de documentação específica, para comprovação da atividade rural, é um dos maiores desafios para essa categoria de segurados, uma vez que muitos trabalhadores não possuem registros formais de sua atividade laboral ou enfrentam dificuldades para manter documentos antigos em boas condições, seja devido à deterioração ao longo do tempo, casos fortuitos ou de força maior e, outros fatores inerentes à sua vulnerabilidade (De Melo, 2012).

A problemática da documentação é um dos pontos que refletem insegurança jurídica para os segurados, resultando em indeferimentos administrativos de benefícios àqueles que realmente detém o direito e, inversamente, no deferimento indevido para quem consegue cumprir formalmente as exigências, sem necessariamente exercer a atividade rural (De Melo, 2012).

Assim, no primeiro capítulo, discorre-se sobre a evolução da seguridade social na Constituição Federal de 1988, com ênfase na função protetiva da previdência social e no papel do auxílio-doença como instrumento de amparo à incapacidade temporária.

Também são abordados os fundamentos constitucionais da proteção do trabalhador rural, com destaque à universalidade da cobertura e equidade no acesso aos benefícios.

O segundo capítulo, por sua vez, trata da figura jurídica do segurado especial no regime geral de previdência, suas peculiaridades legais, e os desafios concretos enfrentados na comprovação da atividade rural. O capítulo analisa o arcabouço normativo e jurisprudencial relacionado ao auxílio por incapacidade temporária rural, evidenciando os obstáculos probatórios e os limites do processo administrativo diante da informalidade do trabalho no campo.

No terceiro capítulo, analisa-se diretamente o processo administrativo de concessão do auxílio por incapacidade temporária rural, identificando os entraves enfrentados pelos requerentes no Maranhão. São discutidos fatores como a exigência excessiva de documentação, a demora na realização de perícias, os impactos da digitalização não inclusiva e a fragilidade do atendimento remoto. O capítulo destaca, ainda, como essas falhas resultam em um processo de judicialização em massa do benefício, transferindo ao Judiciário uma função que deveria ser cumprida administrativamente.

Por fim, o último capítulo apresenta uma análise empírica da hiperjudicialização do auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão entre 2022 e 2024. A partir de dados do CNJ e dos boletins estatísticos do INSS, é traçado o panorama da litigiosidade crescente, com destaque para o aumento expressivo de ações judiciais envolvendo trabalhadores rurais e a elevada taxa de êxito judicial. Conclui-se que o Judiciário tem exercido um papel de correção das falhas institucionais do INSS, ainda que de forma tardia e onerosa, evidenciando a necessidade urgente de reformas administrativas para assegurar a efetividade dos direitos sociais.

Para compreender essa dinâmica, a pesquisa apoia-se em uma abordagem dedutiva, partindo de uma visão geral sobre o direito à previdência social e os desafios da sua efetivação no meio rural, até atingir o cenário específico do Maranhão. Além disso, adota-se uma perspectiva qualitativa, voltada à análise crítica dos dados, conjugando revisão bibliográfica, análise documental e interpretação jurisprudencial.

A base empírica do estudo é composta por relatórios estatísticos extraídos de fontes oficiais como os Boletins Estatísticos Mensais de Benefícios por Incapacidade (BEMBI), os Boletins da Previdência Social (BEPS) e o Painel do CNJ, referentes aos

anos de 2022 a 2024. Esses dados permitiram identificar padrões de indeferimentos administrativos, tempo médio de espera por perícia e crescimento da judicialização.

A análise também revelou um cenário de retrocesso quanto à participação dos benefícios rurais no total das concessões no Estado, indicando um endurecimento dos critérios administrativos ou maior dificuldade de acesso pelos segurados rurais. Em contrapartida, as decisões judiciais demonstraram uma tendência de acolhimento das pretensões negadas na via administrativa, evidenciando que o Judiciário vem funcionando como via de reparação das omissões e falhas institucionais.

Com isso, o presente trabalho pretende contribuir para a discussão acadêmica e prática sobre os limites do atual modelo de gestão previdenciária, especialmente quanto à proteção do segurado especial rural. Espera-se demonstrar que a judicialização excessiva não é resultado de abusos por parte dos segurados, mas sim um sintoma da ineficiência administrativa e da falta de adequação das normas e procedimentos à realidade social do campo.

2. OS SISTEMAS DE SEGURIDADE E DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIROS

Ao tratar sobre a Seguridade Social, é necessário evocar sua gênese e discorrer acerca do seu desenvolvimento, a fim de entender como os conceitos e instituições surgiram e evoluíram ao longo do tempo.

A Previdência Social no Brasil é fruto de um processo histórico de construção normativa e institucional que se inicia no início do século XX e se consolida ao longo das décadas, acompanhando as transformações políticas, econômicas e sociais do país.

O histórico da proteção social revela um desenvolvimento progressivo das sociedades na busca pela garantia de direitos fundamentais aos seus membros mais vulneráveis. Embora a Seguridade Social, como a conhecemos hoje, seja um fenômeno relativamente recente, seus fundamentos remontam a práticas antigas, que já denotavam uma preocupação com a proteção dos indivíduos.

Com um histórico similar a evolução da seguridade social, pode-se afirmar que o Decreto n. 4.682/23 (Lei Eloy Chaves) foi a primeira norma a tratar de Previdência Social, estabelecendo um sistema de benefícios para os ferroviários (Martins, 2023, p. 42). Esse modelo foi pioneiro por instituir, ainda que de forma incipiente, um sistema de proteção previdenciária vinculado à atividade profissional. A iniciativa marcou o nascimento da Previdência Social no Brasil e foi fundamental para sua estruturação posterior.

2.1 Breve histórico da seguridade social

O histórico da proteção social revela um desenvolvimento progressivo das sociedades na busca pela garantia de direitos fundamentais aos seus membros mais vulneráveis. Embora a Seguridade Social, como a conhecemos hoje, seja um fenômeno relativamente recente, seus fundamentos remontam a práticas antigas, que já denotavam uma preocupação com a proteção dos indivíduos.

Sob este contexto, desde o Império Romano, por exemplo, nota-se a prática de retenção de parte do salário dos soldados, que, ao se aposentarem, recebiam essas economias juntamente com um pedaço de terra, evidenciando uma primeira forma de previdência. De maneira similar, no Império Inca, terras eram cultivadas de forma coletiva, para atender às necessidades de anciãos, inválidos e doentes, demonstrando

preocupação comunitária com aqueles incapazes de se manterem por seus próprios esforços (Martins, 2023)

Na Idade Média, o surgimento das guildas e confrarias profissionais trouxe novas formas de organização de proteção, baseadas no mutualismo. Essas instituições exigiam contribuições de seus membros, para a criação de fundos utilizados em situações de doença, velhice ou morte (Martins, 2023). Assim, evidencia-se que, mesmo em uma época de forte domínio da assistência religiosa e caritativa, o embrião da previdência contributiva já se manifestava.

Com a modernidade e a emergência dos Estados Nacionais, a proteção social assumiu caráter institucionalizado. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793 reconheceu a assistência pública como uma dívida da sociedade, estabelecendo princípios que norteariam posteriormente as políticas públicas de proteção social. Na França, a Constituição de 1848 reforçou a necessidade de assegurar, por meio da previdência, recursos futuros aos cidadãos (Martins, 2023).

Contudo, a grande virada no paradigma da proteção social ocorreu, no século XIX, a partir das políticas implantadas por Otto von Bismarck, na Alemanha. Em 1883, o Princípio de Bismarck instituiu o primeiro seguro social obrigatório, o seguro-doença, baseado na contribuição conjunta de empregados, empregadores e Estado (Martins, 2023). Essa iniciativa visava diminuir a tensão entre classes sociais e tornou-se o ponto de partida do modelo tripartite de custeio, um pilar dos sistemas previdenciários contemporâneos.

Sobre o tema, Balera e Mussi (2014) corroboram que:

Em 1883, a Lei do Seguro Doença, de iniciativa do Chanceler Bismarck – adotou a técnica do contrato do seguro, nos moldes do seguro privado, de teor obrigatório, sob gestão do Estado. O Estado responde pela proteção dos trabalhadores quando vitimados pelos riscos sociais. Assim, o modelo do contrato de seguro do direito privado é reconfigurado no ambiente do direito público e se expressa no seguro social. (Balera e Mussi 2014, p. 38)

No mesmo período, a França criou caixas de aposentadoria e assistência para acidentes de trabalho. Outros marcos relevantes incluem a Constituição mexicana de 1917, primeira no mundo a incluir o seguro social como direito constitucional, e a Constituição de Weimar, de 1919, que estabeleceu sistemas de proteção para doenças, maternidade, velhice e desemprego (Martins, 2023).

Noutro plano, conforme Balera e Mussi (2014), a proteção social tem suas raízes em três momentos históricos principais: i) a *Lex Cassia Terentia Frumentaria*, em Roma,

ao prever a distribuição gratuita de trigo aos pobres cadastrados; ii) a Lei dos Pobres (*Poor Relief Act*) da Inglaterra, de 1601, fundando a assistência obrigatória aos necessitados; e iii) o mutualismo operário, oriundo da Revolução Industrial, pela união de trabalhadores em sociedades de auxílio mútuo, para enfrentar riscos de vida. A partir desses movimentos, o Poder Público resolve substituir os particulares e assumir, como sua atribuição, a proteção social (Balera; Mussi, 2014, p. 38).

No Brasil, a história da seguridade social seguiu trajetória própria, embora influenciada pelos movimentos internacionais. Inicialmente, a Constituição de 1824 mencionava apenas os "socorros públicos" (Balera; Mussi, 2014, p. 39)., isto é, a assistência à população carente, nos termos do seu art. 179. Posteriormente, a Constituição de 1891 introduziu pela primeira vez o termo "aposentadoria", ainda que restrito aos funcionários públicos e sem previsão de fonte de custeio (Martins, 2023).

Não obstante, o marco inaugural da Previdência Social brasileira deu-se com a Lei Eloy Chaves, em 1923, com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões, para os ferroviários (Balera; Mussi, 2014, p. 39). A partir de 1930, houve expansão do sistema, para categorias profissionais distintas, surgindo os Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAPs.

A Constituição de 1934 consolidou o sistema de contribuições tripartites e introduziu, pela primeira vez, o termo "previdência" no texto constitucional, embora sem o adjetivo "social" (Martins, 2023). Esse modelo permaneceu até 1960, quando a Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS instituiu o Regime Geral da Previdência Social - RGPS, o qual Balera e Mussi (2014) denominam de "período da unificação".

Com o passar dos anos, as CAPs foram sendo transformadas, especialmente no período do governo Vargas, quando surgiram os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), organizados por categoria profissional. O Estado passou a assumir o papel de gestor dos recursos previdenciários, que passaram a ser utilizados para além das finalidades estritas da seguridade. Essa centralização fortaleceu a vinculação entre trabalho e previdência, mas também abriu espaço para práticas de apropriação indevida de seus recursos (Alcantara; Alcantara Filho, 2018).

No governo de Vargas as CAPs foram transformadas em Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), organizados por categoria profissional, e o Estado passou a administrá-los e usar seu saldo financeiro (p.07-08).

[...]

Podemos notar que no histórico da previdência social sempre houve apropriação indébita de seus recursos para fins alheios à seguridade social e

que somente na CF/88 foi determinado que os recursos da seguridade fossem para uso exclusivo desta. (Alcantara; Alcantara Filho, 2018, p. 09).

Seguindo a tendência de centralização, o governo fundiu os IAPs, em 1966, criando o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS) (Balera; Mussi, 2014). Em 1977, já no chamado “Período da reestruturação”, a Lei 6.439/1977 foi responsável pela instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, reestruturando o sistema, separando a administração financeira, a assistência médica e a previdência (Martins, 2023)¹.

Em 1977, consolida-se a ampliação da cobertura da previdência social, com a Lei nº 6.439/1977, responsável pela instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – (SINPAS,) que se trata de um conjunto integrado de órgãos e entidades públicas responsáveis pela execução das políticas previdenciárias, de assistência social e de saúde. Dentre as entidades integrantes destaca-se: INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) – responsável pela concessão e pagamento dos benefícios previdenciários; IAPAS (Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social) – responsável pela arrecadação das contribuições; INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social) – responsável pela assistência médica aos segurados; ainda, LOAS e DATAPREV, além de outros órgãos de apoio técnico e administrativo. A lei marca a tentativa de integração das ações de saúde, previdência e assistência social, preparando o caminho para o modelo de seguridade social que viria a ser consagrado pela Constituição de 1988.

Finalmente, sob a ordem instaurada com a Constituição Federal de 1988, a Previdência Social passou a integrar, juntamente com a saúde e a assistência social, o conceito mais amplo de Seguridade Social, previsto no art. 194². Essa inovação garantiu direitos universais, ampliou a cobertura e impôs regras de vinculação orçamentária para impedir o uso de seus recursos para finalidades estranhas à seguridade (Alcantara&Alcantara FilhoAlcantara; Alcantara Filho, 2018). A partir de então, as

¹ Sérgio Pinto Martins (2023, p. 55), assinala que a Lei nº 6.439/1977 instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), tendo como objetivo a reorganização da Previdência Social. O SINPAS destinava-se a integrar as atividades da Previdência Social, da assistência médica, da Assistência social e de gestões administrativa, financeira e patrimonial, entre as entidades vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social (Martins, 2023).

² Conforme preceitua o dispositivo constitucional em tela: “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988).

normas da Previdência Social ficaram esculpidas nos arts. 201 e 202 da CF/88, sendo o art. 202 dedicado à previdência complementar (Brasil, 1988).

Para além, em 1991, foram publicadas as Leis nº 8.212 e 8.213, que tratam respectivamente do custeio da seguridade social e dos benefícios previdenciários, mantendo-se em vigor até os dias atuais, com diversas alterações pontuais ao longo do tempo.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) deu início às Emendas Constitucionais que alteraram negativamente a previdência social (Alcantara; Alcantara Filho, 2018, p. 09). Então o ciclo de reformas constitucionais da Previdência se inicia com a Emenda Constitucional n. 20/1998, que resultou de uma proposta enviada ao Congresso Nacional em 1995 (Castro; Lazzari, 2023)

Essa Emenda substituiu a lógica de tempo de serviço pela de tempo de contribuição como critério para concessão de aposentadorias e buscou tornar o sistema financeiramente mais sustentável. Manteve, contudo, a previsão de aposentadorias especiais para trabalhadores expostos a agentes nocivos (Castro; Lazzari, 2023)

As reformas seguiram com a Emenda Constitucional n. 41/2003, que atingiu principalmente os regimes próprios de previdência social (RPPS), e com a Emenda n. 47/2005, que introduziu regras de transição mais favoráveis aos servidores e teve efeitos retroativos (Castro; Lazzari, 2023)

Por fim, a mais profunda transformação recente ocorreu com a Emenda Constitucional n. 103/2019, fruto da PEC n. 6/2019. Esta reforma alterou tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto o RPPS da União, mas deixou a cargo dos estados e municípios a adoção de reformas próprias. Entre suas mudanças mais polêmicas está a chamada “desconstitucionalização” das regras previdenciárias, retirando da Constituição regras detalhadas de acesso aos benefícios, com vistas a permitir maior flexibilização legal. (Castro; Lazzari, 2023)

Observou-se também uma tendência ideológica de valorização da individualidade em detrimento da solidariedade, o que poderia indicar uma transição de paradigma do modelo de repartição para o modelo de capitalização, ainda que esse último não tenha sido implementado (Castro; Lazzari, 2023)

2.2 Os pilares constitucionais da seguridade social no Brasil

A seguridade social brasileira, encontra previsão constitucional, no artigo 194 a Constituição Federal de 1988, configurando-se como um sistema de proteção social amplo que abrange saúde, previdência e assistência social. Diferentemente da previdência social, que exige contribuição dos seus beneficiários, a assistência social prestada é destinada àqueles em situação de vulnerabilidade, não demandando qualquer contrapartida financeira.

A Constituição estabelece que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos sociais fundamentais. Assim, a seguridade social deve ser compreendida como um dos componentes estruturantes da seguridade social, no Brasil (Magalhães, 1993).

A partir da interpretação do dispositivo constitucional supramencionado, é possível inferir que a Seguridade Social integra harmonicamente as três vertentes da proteção social com o objetivo de assegurar e prestar a todos os cidadãos o bem-estar e a justiça social, nos termos do art. 193³ da Constituição Federal.

No plano operacionalização de seus objetivos, a seguridade social segue uma série de princípios orientadores estabelecidos na Lei Maior brasileira, tais como: a universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos; irredutibilidade do valor dos benefícios; diversidade da base de financiamento, estruturada em um orçamento próprio e o caráter democrático dos subsistemas da seguridade social.

Nesse sentido, é importante reconhecer que as leis e normas jurídicas em geral, não devem ser interpretadas de forma isolada ou meramente literais. Assim, toda a legislação constitucional e infraconstitucional deve ser lida na perspectiva ditada pelos valores, princípios e diretrizes constitucionais, que a iluminam e transformam o seu espírito, ainda que mantenham o enunciado intacto (Balera; Mussi, 2014, p. 53).

Isso quer dizer que, “a letra da lei” precisa ser interpretada à luz da Constituição que orienta a leitura e a aplicação de toda norma infraconstitucional, garantindo que ela esteja alinhada com os princípios fundamentais. Ainda, segundo os autores Balera e Mussi (2014):

³ O dispositivo constitucional dispõe que: “a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (Brasil, 1988).

Os princípios são a base do sistema jurídico e revelam a finalidade a ser perseguida pelos aplicadores da lei. Servem, assim, como guia, linha mestra, base, pedra angular, elemento informativo, rumo a ser atingido. Pode-se dizer, então, que afrontar um princípio é atacar todo o sistema previamente formado. (Balera; Mussi, 2014, p. 53-54)

Sob essa ótica, princípios seriam, portanto, o alicerce do sistema jurídico, apontando a direção, para a aplicação justa e correta do Direito. Corroborando essa ideia, Sérgio Pinto Martins (2023) informa que a função normativa dos princípios exerce o papel de fonte supletiva, preenchendo as lacunas e omissões da lei, quando não existirem outras normas jurídicas aptas a orientar o intérprete. Assim, sua atuação é própria das situações concretas, nas quais não há amparo ou previsão legal específica para disciplinar o caso.

O autor também defende que:

A interpretação de certa norma jurídica também deve ser feita de acordo com os princípios. Irá a função interpretativa servir de critério orientador para os intérpretes e para os aplicadores da lei. Será uma forma de auxílio na interpretação da norma jurídica e também em sua exata compreensão. [...] Em nosso sistema, os princípios não têm função retificadora ou corretiva da lei, pois só são aplicáveis em caso de lacuna da lei. A finalidade dos princípios é de integração da lei. Se há norma legal, convencional ou contratual, os princípios não são aplicáveis (Martins, 2023, p.114).

Isso posto, a seguridade social, em seu caráter de instrumento protetivo/assistencial do Estado, segue uma linha de princípios orientadores que asseguram a coerência e razão do sistema jurídico, preservando a lógica e a estrutura que o Direito busca proteger. Esses princípios, ao guiarem a interpretação e a aplicação das normas, garantem que o sistema de proteção social permaneça fiel à sua função de promoção do bem-estar e da justiça social

Os princípios da seguridade social podem ser divididos em duas linhas: i) “princípios constitucionais gerais”, que norteiam todo o ordenamento jurídico e impactam diretamente a seguridade social; ii) os princípios constitucionais essenciais da seguridade social, constantes no parágrafo único do art. 194⁴ e no art. 195 da Constituição Federal de 1988.

⁴ O parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal de 1988 dispõe que: “Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

Quanto à primeira, ressaltam-se os seguintes postulados:

a) princípio da igualdade (art. 5.º, caput, da CF); b) princípio da legalidade (art. 5.º, inc. II, da CF); c) princípio da solidariedade social (art. 3.º, inc. I, da CF); d) princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5.º, inc. XXXV, da CF); e) princípio da ampla defesa e do contraditório (art. 5.º, inc. LV, da CF); e; f) princípio do direito adquirido (art. 5.º, inc. XXXVI, da CF), todos eles subordinados ao valor fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1.º, inc. III, da CF) (Balera; Mussi, 2014, p. 53)

E, em segundo plano, podemos identificar os chamados princípios constitucionais específicos da seguridade social, cada um desses princípios traz importantes balizas para o funcionamento do sistema ora tratado.

O parágrafo único do art. 194 da CRFB/1988 define seus quatro princípios atrelados a direitos subjetivos, quais sejam: a) A universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, I) implica a necessidade de que todas as situações de risco social estejam incluídas no sistema protetivo; b) A uniformidade e equivalência (art. 194, II) garantem que os benefícios e serviços sejam idênticos para trabalhadores urbanos e rurais, em termos de critérios e valores; c) A seletividade define quais prestações serão ofertadas e a distributividade determina o grau de proteção a ser conferido a cada beneficiário (Art. 194, III); d) A irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194, IV) assegura a manutenção do valor real das prestações sociais, conforme o § 4.º do art. 201 da CF.

Já os dois princípios seguintes trazem a ideia de deveres públicos, quais sejam: e) A equidade na forma de participação no custeio (art. 194, V), que se fundamenta na capacidade contributiva dos cidadãos, determinando que quem possui maior capacidade econômica contribua com parcelas superiores, enquanto aqueles sem capacidade econômica ficam isentos; f) A diversidade da base de financiamento (art. 194, VI), que busca assegurar a solidez do sistema, diversificando suas fontes de custeio (Balera; Mussi, 2014)

Por fim, o inciso VII, que refere caráter democrático e descentralizado da administração defende a gestão quadripartite, com a participação de trabalhadores, empregadores, aposentados e do Governo nos órgãos colegiados, o que fortalece a transparência e a moralidade administrativa (Balera; Mussi, 2014)

VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Brasil, 1988).

Ademais, vale ressaltar os princípios constitucionais específicos, igualmente essenciais à seguridade social, previstos no art. 195 da CRFB/1988: a) O princípio da solidariedade (art. 195, *caput*), que impõe a participação obrigatória de toda a sociedade, direta ou indiretamente, no custeio do sistema; b) A regra da contrapartida (art. 195, § 5.º), que exige a prévia identificação da fonte de custeio para a criação ou ampliação de benefícios; c) O princípio da anterioridade nonagesimal (art. 195, § 6.º), que determina que novas contribuições sociais somente possam ser exigidas após 90 dias da publicação da lei que as instituiu.

Diante desse conjunto de princípios, é razoável concluir que a Seguridade Social constitui uma necessidade intrínseca à organização do Estado brasileiro, visando à justiça social, à redistribuição de renda e à promoção da dignidade humana por meio da proteção dos mais vulneráveis.

2.3 A sistematização do sistema previdenciário brasileiro

A Previdência Social é reconhecida como um dos direitos sociais fundamentais garantidos pelo artigo 6º e descrita nos arts. 201 e 202 da Carta Magna brasileira, integrando o sistema de Seguridade Social do país. Vale frisar que a previdência desempenha um papel fundamental, na proteção dos trabalhadores, ao assegurar dignidade e segurança diante de riscos que possam comprometer sua subsistência, diante de eventos que comprometam sua capacidade laborativa, tais como doença, invalidez, idade avançada e morte.

Nesse sentido, Horvart Junior (2011) afirma que:

Os eventos (riscos e contingências sociais) a serem cobertos, segundo estabelece a Constituição Federal, são: doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade, especialmente à gestante; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; acidente de trabalho. (Horvart Junior, 2011, p. 35)

Contudo, em razão de seu caráter contributivo, apenas os indivíduos que vertem contribuições ao sistema adquirem direito às prestações previdenciárias. A filiação é obrigatória para aqueles que exercem atividade remunerada, observados os critérios legais de enquadramento (Horvart Junior, 2011)

Um dos elementos principais de diferenciação entre os conceitos de previdência social e seguridade social, apesar de suas correlações intrínsecas, reside na exigência de contribuição individual. Enquanto a seguridade é um sistema abrangente de proteção social, destinado a todos em situação de necessidade – conforme debatido em tópico anterior – a previdência é voltada àqueles que contribuem para o seu custeio. Conforme Balera e Mussi (2014) mencionam:

Verifica-se, desta análise estrutural do sistema de seguridade social, que o seu conceito tem significado diverso do que se atribui à previdência social. Previdência se destina a proporcionar cobertura dos efeitos de contingências associadas principalmente ao trabalho, resultante de imposição legal e lastreada nas contribuições dos trabalhadores e das empresas para o respectivo custeio. Tem, por objetivo, ofertar benefícios aos contribuintes – previdentes – quando, em ocasião futura, venham a sujeitar-se a certos riscos sociais, como, por exemplo, a perda ou a redução da capacidade laborativa. Já a seguridade é sistema mais amplo de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontrem em estado de necessidade (Balera; Mussi, 2014, p. 46-47).

Desse modo, conforme depreende-se do *caput* do art. 201 da Constituição Federal, o sistema previdenciário nacional estrutura-se, sob um modelo contributivo e retributivo, com um regime geral de filiação obrigatória.

Na prática, esse modelo segue a lógica da solidariedade intergeracional, na qual a geração economicamente ativa financia os benefícios dos segurados que já adquiriram o direito à prestação previdenciária, assegurando o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme afirma Canella; Canella(Org.) (2019, p. 193): “[...] estando a previdência pautada no pacto intergeracional, a geração economicamente ativa contribui para o INSS, a fim de manter as prestações pagas àqueles que estão na inatividade [...]”.

Com efeito, a lógica retributiva da previdência social se baseia nesse princípio da solidariedade entre gerações, além de adotar o regime de repartição simples, caracterizado pelo financiamento coletivo dos benefícios e pelo alto grau de solidariedade entre os participantes. A esse respeito, Balera e Mussi (2014) explicam que:

Existe a solidariedade entre gerações: o indivíduo contribui para a geração que hoje necessita de proteção, para receber o benefício amanhã, quando será amparado pela geração futura. A Previdência Social adota o regime de repartição simples, em que há alto grau de solidariedade entre os participantes (segurados). Os trabalhadores em atividade financiam os inativos, que, no futuro, quando na inatividade, também serão financiados pelos trabalhadores em atividade. (Balera; Mussi, 2014, p. 56)

Dessa forma, o caráter retributivo da previdência não apenas promove a proteção social no presente, como também garante a sustentabilidade do sistema,

condicionada à efetiva participação da população economicamente ativa. Trata-se, portanto, de um instrumento de justiça social, que articula direitos e deveres de forma intergeracional, dentro de uma espécie pacto coletivo solidário.

A sustentabilidade do sistema previdenciário, portanto, depende diretamente da participação ativa da população economicamente ativa. Logo, o caráter retributivo da Previdência Social não apenas assegura a proteção social aos beneficiários atuais, mas também mantém a sustentabilidade do sistema para as gerações futuras.

No Brasil, a concessão de benefícios previdenciários é de responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia federal instituída pelo Decreto nº 99.350/1990. Conforme Castro e Lazzari (2023):

O Brasil só veio a conhecer verdadeiras regras de caráter geral em matéria de previdência social no século XX. Antes disso, apesar de haver previsão constitucional a respeito da matéria, apenas em diplomas isolados aparece alguma forma de proteção a infortúnios. A Constituição de 1824 – art. 179, XXXI – mencionava a garantia dos socorros públicos, em norma meramente programática; o Código Comercial, de 1850, em seu art. 79, garantia por três meses a percepção de salários do preposto acidentado, sendo que desde 1835 já existia o Montepio Geral da Economia dos Servidores do Estado (MONGERAL) – primeira entidade de previdência privada no Brasil. (Castro; Lazzari, 2023, p. 77)

Insta salientar ainda que, a efetivação dos direitos previdenciários por parte da autarquia ocorre, principalmente, por meio de normas infraconstitucionais, que regulamentam e detalham os procedimentos e requisitos. Entre essas normas, destacam-se, por exemplo, a Lei nº 8.213/91 (Lei de Benefícios da Previdência Social), o principal diploma legal que disciplina os benefícios previdenciários; a Lei nº 8.212/91 (Lei de Custeio da Previdência Social) que serve de modo complementa a anterior ao tratar das regras de financiamento e filiação ao sistema previdenciário.

Tem-se ainda o Decreto nº 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social): que detalha e operacionaliza a concessão dos benefícios, estabelecendo procedimentos, prazos, carências e regras específicas para cada modalidade – é a norma de referência para o INSS no momento da análise técnica dos requerimentos; e, as Instruções Normativas do INSS que são atos administrativos internos que padronizam os critérios de análise dos benefícios e, embora não tenham força de lei, são fundamentais para garantir uniformidade nos procedimentos e orientar servidores e segurados sobre os documentos exigidos e os fluxos de atendimento.

Por óbvio, essas normas em conjunto, compõem o arcabouço infraconstitucional da seguridade social, garantindo efetividade aos direitos previstos na Constituição, especialmente para os segurados em situação de vulnerabilidade, como os trabalhadores rurais.

Outrossim, a previdência social como elemento principal da Seguridade social, assenta-se sobre fundamentos político-sociais que justificam a atuação estatal e a instituição de normas obrigatórias de proteção aos trabalhadores.

A necessidade de um conjunto de normas ditadas pelo Estado que estabeleçam a obrigatoriedade de filiação dos trabalhadores em geral a um regime de previdência social é verificada com fulcro em algumas noções de caráter sociológico e outras, de caráter político (Castro; Lazzari, 2023, p. 64)

Nesse contexto, a Previdência Social surge como uma espécie de mecanismo jurídico por meio do qual o Estado assegura segurança material aos seus cidadãos, viabilizando políticas públicas que garantam a proteção contra riscos e contingências, como invalidez, desemprego, velhice e morte do provedor familiar.

O fundamento da “solidariedade social” rompe com a lógica individualista da proteção privada, ao estabelecer um pacto coletivo: todos contribuem para um fundo comum, que se destina a prover amparo àqueles que, temporária ou definitivamente, não possuem capacidade de gerar renda. Trata-se de um compromisso social que visa à justiça distributiva, permitindo que os riscos sociais sejam compartilhados e, consequentemente, mitigados em sua intensidade.

Ademais, lista-se os fundamentos de compulsoriedade da filiação e proteção aos previdentes, uma vez que, a filiação ao regime previdenciário, especialmente ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), é compulsória para todo aquele que exerce atividade laborativa remunerada. Essa obrigatoriedade decorre da necessidade de garantir a sustentabilidade do sistema, ao assegurar uma base ampla de contribuintes.

Baseando-se nas mesmas premissas das quais se utiliza o legislador previdenciário para estabelecer a obrigatoriedade de filiação, sustenta-se que a Previdência Social cria para todos os indivíduos economicamente ativos uma proteção a sua renda, uma vez que, sendo o sistema calcado no ideal de solidariedade, se apenas os mais previdentes resolvessem fazer a contribuição para o seguro social, os demais, ao necessitarem da tutela estatal por incapacidade laborativa, causariam um ônus ainda maior a estes trabalhadores previdentes. (Castro; Lazzari, 2023, p. 66)

De outro lado, esse fundamento além de garantir a manutenção da previdência, ao mesmo tempo, protege os trabalhadores previdentes, pois impede que o sistema seja sobrecarregado por aqueles que, sem contribuir, venham a exigir proteção diante da ocorrência de um infortúnio. Assim, a compulsoriedade atua como mecanismo de justiça contributiva, impedindo a criação de desequilíbrios e incentivando o planejamento social e econômico dos indivíduos.

Em segundo plano, cabe anotar que o Direito Previdenciário é dotado de autonomia científica, de tal sorte que é regido por princípios específicos, como: i) o princípio da solidariedade, de modo que a base de sustentação do sistema previdenciário é a solidariedade intergeracional e interclasses, com os economicamente ativos contribuindo para financiar os benefícios dos inativos; ii) “princípio da proteção ao hipossuficiente” - embora não pacificado na doutrina, mas com adesão crescente -, o qual defende que, diante da assimetria de forças entre o Estado e o segurado, as normas devem ser interpretadas de forma a favorecer o trabalhador, parte mais vulnerável da relação previdenciária; e, finalmente e, o iii) “princípio da proteção da confiança”⁵, correlacionado à segurança jurídica, protegendo as expectativas legítimas dos segurados quanto à manutenção de regras anteriormente estabelecidas (Castro; Lazzari, 2023).

Ainda, cabe mencionar os princípios específicos da Organização da Previdência Social, explicitados no artigo 2º da Lei nº 8.212/91, que assim dispõe:

Art. 3º A Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Parágrafo único. A organização da Previdência Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

- a) universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição;
- b) valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário-mínimo;
- c) cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente;
- d) preservação do valor real dos benefícios;
- e) previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional (Brasil, 1991).

Sumariamente, a Previdência Social brasileira é estruturada sobre fundamentos ético-jurídicos que buscam equilibrar o dever de contribuição com o direito à proteção. A

⁵ Sua violação tem sido discutida, especialmente, nas reformas previdenciárias que revogaram regras de transição, como na EC 103/2019 (Castro; Lazzari, 2023).

intervenção estatal se justifica pela necessidade de promoção do bem-estar coletivo, em um modelo que reconhece a vulnerabilidade social como elemento a ser enfrentado por meio da solidariedade institucionalizada.

Ademais, os princípios basilares do Direito Previdenciário, por sua vez, fornecem os parâmetros hermenêuticos, para a construção e a aplicação de normas que devem, em última análise, promover a justiça social e a dignidade humana, pilares fundamentais de um Estado Democrático de Direito.

3. A PROTEÇÃO SOCIAL DO SEGURADO ESPECIAL À LUZ DA CRFB/1988 E O AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA RURAL

A Constituição Federal de 1988, ao instituir a seguridade social como um sistema integrado de ações voltadas à saúde, previdência e assistência, consagrou o princípio da universalidade da cobertura e da equidade no acesso aos benefícios, assegurando ao trabalhador rural — especialmente aquele enquadrado como segurado especial — a efetiva inclusão no sistema. Dessa forma, a análise será orientada pelos dispositivos constitucionais (notadamente os artigos 194 a 203 da CRFB/88), bem como pela Lei nº 8.213/1991 e sua regulamentação.

A este ponto, faz-se necessário tecer uma abordagem acerca das peculiaridades do segurado especial, especialmente sua caracterização como trabalhador em regime de economia familiar e os requisitos legais para a concessão do auxílio-doença. Sendo assim, o capítulo discorrerá sobre os direitos sociais assegurados a esse grupo, as diretrizes de simplificação probatória e a necessidade de tratamento diferenciado diante das desigualdades estruturais que marcam o meio rural brasileiro.

Objetiva-se, nesse sentido, demonstrar como o desenho normativo da Constituição e da legislação infraconstitucional oferece um arcabouço protetivo robusto, que, no entanto, tem sido enfraquecido por práticas administrativas restritivas e interpretações rígidas por parte do INSS.

3.1 O segurado especial no regime geral de previdência social - RGPS

Conforme dispõe o art. 11, VII da Lei nº 8.213/1991 entende-se por segurado especial da Previdência Social, a pessoa física que reside em imóvel rural ou em área urbana ou rural próxima e que, individualmente ou em regime de economia familiar — ainda que com auxílio eventual de terceiros — exerce atividade rural como produtor (proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro, meeiro, comodatário ou arrendatário), explorando área de até quatro módulos fiscais; como seringueiro ou extrativista vegetal que tenha nessa atividade seu principal meio de vida; ou como pescador artesanal ou semelhante, cuja principal fonte de sustento seja a pesca.

Segundo o mesmo dispositivo, também são considerados segurados especiais o cônjuge, o companheiro ou o filho maior de 16 anos que comprovadamente trabalhem com o grupo familiar nessas atividades. Considera-se regime de economia familiar aquele em que os membros da família trabalham de forma mútua e interdependente, sem o uso de empregados permanentes, sendo tal esforço indispensável à subsistência e ao desenvolvimento do núcleo familiar.

A Instrução Normativa nº 128/2022, reafirmando esse entendimento, caracteriza o segurado especial no artigo 109 da seguinte forma:

Art. 109: São considerados segurados especiais o produtor rural e o pescador artesanal ou a este assemelhado, desde que exerçam a atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros. (Brasil, 2022)

Ainda, no artigo 110, a norma acrescenta:

Art. 110: Para efeitos do enquadramento como segurado especial, considera-se produtor rural o proprietário, condômino, usufrutuário, posseiro/possuidor, assentado, parceiro, meeiro, comodatário, arrendatário rural, quilombola, seringueiro, extrativista vegetal ou foreiro, que reside em imóvel rural, ou em aglomerado urbano ou rural próximo, e desenvolve atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira, individualmente ou em regime de economia familiar (Brasil, 2022).

Portanto, o segurado especial é uma espécie de trabalhador rural que se enquadra nos limites estabelecidos pela legislação previdenciária e jurisprudências correlatas e, diante das peculiaridades, faz-se necessário traçar um panorama específico acerca cobertura previdenciária conferida a essa categoria, tendo em vista que, até este ponto, tratou-se apenas da evolução da seguridade social e da previdência de forma mais ampla.

A priori, é possível constatar os primeiros indícios de cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais, na década de 1960, a partir da criação da Lei nº 4.214/1963, que estabeleceu direitos e deveres, além de regras gerais de proteção ao trabalhador rural, bem como o conceito de empregado e de empregador rural, e ainda instituiu o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL, no âmbito do Estatuto do Trabalhador Rural.

A partir da referida lei, observa-se uma definição ainda incipiente se comparada com o atual conceito de trabalhador rural, conforme depreende-se:

Até aquele ano, não havia inserção dos trabalhadores rurais em nenhum dos sistemas previdenciários. O estatuto regulamentou os sindicatos rurais, instituiu a obrigatoriedade do pagamento do salário-mínimo aos

trabalhadores rurais e criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR), que se chamaria, adiante, Funrural (Brumer, 2002, *apud*, IPEA, 2018, p. 10)

Todavia, é possível considerar que não houve efetiva aplicação prática, sendo implementados apenas alguns serviços de assistência social, distintos daqueles destinados aos trabalhadores urbanos (Martins, 2023).

Na sequência, o Decreto nº 65.106/1969 foi revogado pela Lei Complementar nº 11/1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - PRORURAL, substituindo o Plano Básico de Previdência Social Rural. A referida lei dispunha, por exemplo, que o segurado especial tinha direito à aposentadoria por velhice - no valor de 50% do salário-mínimo, conforme seu art. 4º - invalidez; pensão por morte – em prestação mensal equivalente a 30% do salário-mínimo - auxílio-funeral; e serviços sociais e de saúde, consoante seu art. 2º.

A partir da nova alteração legislativa, é possível constatar uma abertura no conceito legal de trabalhador rural⁶, definindo-se em uma divisão que inclui: a) o trabalhador rural, pessoa física que presta serviço a empregador rural e, b) o produtor rural, pessoa física que trabalha em terra própria ou não, de forma individual ou com a ajuda do grupo familiar em regime de dependência e colaboração.

Conforme visto, é somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da publicação das Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991 – sendo nesta última que se nota conceito formal de segurado especial – que se observa efetiva integração da proteção social aos trabalhadores rurais, no Regime Geral de Previdência Social. A partir desse marco, identifica-se a consolidação da proteção social rural com tratamento isonômico em relação aos trabalhadores urbanos, garantindo-se direitos equivalentes, sem distinções discriminatórias.

Entretanto, apesar dos avanços indicados, surgiram embates e divergências, tanto na doutrina como na jurisprudência, acerca da caracterização do segurado especial e, com o objetivo de reduzir essas controvérsias, foram publicados a Lei 11.718/2008 e o Decreto 6.722/2008, exprimindo importantes alterações conceituais e operacionais (Boone; Pierozan, 2014).

Entre as principais mudanças, destacam-se: i) a permissão expressa para a contratação de empregados temporários, consolidando o previsto no art. 195, § 8º da

⁶ Consoante indica o art. 3º, §1º, alíneas “a” e “b”, da Lei Complementar nº 11/1971 (Brasil, 1971).

CF/1988; ii) a delimitação da área máxima explorável pelo segurado especial em até quatro módulos fiscais, critério que não constava, de forma expressa, na redação original da Lei nº 8.213/1991 (Boone; Pierozan, 2014); e iii) a exigência de residência próxima à propriedade explorada, em aglomerado urbano ou rural ou na propriedade rural, cujo fundamento se encontra no art. 11, VII, da Lei 8.213/1991, transcrito abaixo:

Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

[...]

VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros [...] (Brasil, 1991).

Na alteração legislativa, o art. 9º, §20, do Decreto 6.722/2008 estabelece que:

Art. 9º. [...].

§ 20. Para os fins deste artigo, considera-se que o segurado especial reside em aglomerado urbano ou rural próximo ao imóvel rural onde desenvolve a atividade quando resida no mesmo município de situação do imóvel onde desenvolve a atividade rural, ou em município contíguo ao em que desenvolve a atividade rural.

Dessa forma, o Decreto definiu o que caracteriza a proximidade do aglomerado urbano ou rural: é quando o trabalhador residir em imóvel no mesmo município em que desenvolve a atividade rural ou em município vizinho. (Brasil, 2008).

Da análise dos dispositivos, compreende-se que a noção de “proximidade com o aglomerado urbano ou rural” está vinculada à exigência de que o trabalhador resida em imóvel situado no mesmo município ou em município limítrofe àquele em que exerce suas atividades. Tal requisito legal visa garantir que o exercício da atividade rural ocorra de forma habitual e contínua, pois, logicamente, se o segurado residisse em local demasiadamente distante da propriedade rural, seria pouco plausível que mantivesse tal atividade com regularidade (Berwanger, 2013, *apud* Boone; Pierozan, 2014).

Assim é possível inferir que, em sede legislativa e jurisprudencial, a ausência de proximidade geográfica entre a residência e o local de trabalho rural pode constituir elemento capaz de fragilizar ou descredibilizar as alegações do segurado quanto ao efetivo desempenho da atividade rural.

Noutro ponto, a definição de segurado especial trazida pela Lei 11.718/2008 ao trazer uma nova definição de segurado especial, acabou por redefinir o conceito de regime de economia familiar, este passa a ser considerado quando a atividade rural dos membros da família é indispensável para a sua subsistência e para o desenvolvimento

socioeconômico da família sendo exercido em condições de mútua dependência e colaboração. (Boone; Pierozan, 2014).

A referência legislativa traz outras mudanças pontuais, tendo em vista que a Lei 8.213/1991 (art. 11, VII) não enquadrava atividade agropecuária nesse escopo de proteção, apenas rural e de pescador artesanal. Com a inserção da Lei 11.718/2008, no sistema normativo previdenciário, ampliou-se o rol de figuras jurídicas englobadas, no conceito de segurado especial, como o seringueiro e o extrativista, nas condições do art. 2º da Lei 9.985/2000.

Ademais, a Lei nº 11.718/2008 trouxe avanços ao estabelecer que a participação dos agricultores em programas assistenciais do governo não os descaracteriza como segurado especial; e que, estimulando que o produtor agregue valor à sua produção, autoriza-se o beneficiamento ou industrialização artesanal realizado diretamente pelo grupo familiar ou pelo próprio produtor rural.

A associação dos trabalhadores em cooperativas que visam ao agronegócio também não descaracteriza segurado especial, nem a atividade de dirigente sindical dos trabalhadores rurais exercida pelo segurado especial, ainda que por isso receba remuneração, permanecendo classificado como segurado especial. (Boone; Pierozan, 2014).

Por fim, merece atenção o intenso debate sobre o regime contributivo dos segurados especiais. Há entendimentos na doutrina segundo os quais essa categoria possui caráter não contributivo, uma vez que o financiamento do seu acesso à Previdência se dá por meio da comercialização da produção, e não por contribuições diretas mensais. Todavia, trata-se de um entendimento equivocado, conforme passa a se demonstrar:

Em relação às contribuições do trabalhador rural, para a Seguridade Social, estas serão feitas mediante a aplicação de uma alíquota, sobre o resultado da comercialização da sua produção, conforme prevê o artigo 195, § 8º da Constituição Federal.

Todavia, existe uma ideia equivocada, de que o segurado especial não contribui e isso se reforça constantemente pela separação contábil feita pela Previdência Social, o que não pode proceder, pois tanto a Constituição Federal, bem como a Lei 8.212/1991 estabelecem a forma de contribuição do trabalhador rural. (Pereira, 2022, p. 6).

Com efeito, a própria Carta Magna indica, no §8º do seu artigo 195, que:

Art. 195. [...]

§8º. O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para

seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei. (Brasil, 1988)

Como se pode perceber, o legislador constituinte, ao descrever algumas das características centrais do conceito de segurado especial determina que tais trabalhadores e trabalhadoras contribuirão para o INSS, por meio de alíquota resultante da comercialização de sua produção (Schutz, 2020, p. 65)

Além disso, deve-se considerar que a lei regulamentadora de benefícios também indica o seguinte:

Art. 25. A contribuição do empregador rural pessoa física, em substituição à contribuição de que tratam os incisos I e II do art. 22, e a do segurado especial, referidos, respectivamente, na alínea a do inciso V e no inciso VII do art. 12 desta Lei, destinada à Seguridade Social, é de:

I – 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção;

II – 0,1% da receita bruta proveniente da comercialização da sua produção para financiamento das prestações por acidente do trabalho. (Brasil, 1991)

Desta feita, os segurados especiais constituem uma categoria que se distingue das demais, em razão do modo diferenciado da respectiva contribuição, cuja base de cálculo é a comercialização da produção (Balera; Mussi, 2014, p. 88) trata-se, pois, de uma contribuição indireta e presumida, com base na produção agrícola e extrativista, o que demonstra o esforço do legislador em adaptar a legislação à realidade socioeconômica desses trabalhadores.

Para ser considerado segurado especial, é necessário atender aos seguintes requisitos: (1) ser pessoa física; (2) residir em imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele — critério introduzido com a Lei nº 11.718/2008; e (3) exercer atividade individualmente ou em regime de economia familiar (Brasil, 1991). Esse trabalhador deve atuar por conta própria ou em mútua colaboração com seu grupo familiar.

Conforme o artigo 12, VII, da Lei nº 8.212/1991, é segurado especial aquele que atua como:

Art. 12 [...]

VII [...]

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais; ou

2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;
- b) pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida;
- c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas *a* e *b* deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

Por fim, quanto à perda da qualidade de segurado especial, compreende-se que, a partir do momento em que as circunstâncias de enquadramento nessa categoria não mais subsistem, o indivíduo deverá seguir as regras aplicadas aos demais segurados da Previdência Social (Balera; Mussi, 2014, p. 89). Nesse sentido, a exclusão da categoria está prevista no §10 do artigo 11 da Lei nº 8.213/1991:

Art. 11 [...]

§ 10. O segurado especial fica excluído dessa categoria:

I – a contar do primeiro dia do mês em que:

- a) deixar de satisfazer as condições estabelecidas no inciso VII do caput deste artigo, sem prejuízo do disposto no art. 15 desta Lei, ou exceder qualquer dos limites estabelecidos no inciso I do § 8º deste artigo;
- b) enquadrar-se em qualquer outra categoria de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto nos incisos III, V, VII e VIII do § 9º e no § 12, sem prejuízo do disposto no art. 15;
- c) tornar-se segurado obrigatório de outro regime previdenciário; e
- d) participar de sociedade empresária, de sociedade simples, como empresário individual ou como titular de empresa individual de responsabilidade limitada em desacordo com as limitações impostas pelo § 12;

Sérgio Pinto Martins (2023) complementa no mesmo sentido:

O segurado especial fica excluído dessa categoria: (1) a contar do primeiro dia do mês em que: (a) deixar de satisfazer as condições estabelecidas no inciso VII do *caput* do art. 12 da Lei n. 8.212/91, sem prejuízo das hipóteses em que mantém a qualidade do segurado (art. 15 da Lei n. 8.213/91) ou exceder qualquer dos limites estabelecidos no inciso I do § 9º do art. 12 da Lei n. 8.212/91; (b) se enquadrar em qualquer outra categoria de segurado obrigatório do Regime Geral da Previdência Social, ressalvado o disposto nos incisos III, V, VII e VIII do § 10 e no § 14 do art. 12 da Lei n. 8.212/91 sem prejuízo de manter a qualidade de segurado; (c) se tornar segurado obrigatório de outro regime previdenciário; (d) participar de sociedade empresária, de sociedade simples, como empresário individual ou como titular de empresa individual de responsabilidade limitada em desacordo com as limitações impostas pelo § 14 do art. 12 da Lei n. 8.212/91; (2) a contar do primeiro dia do mês subsequente ao da ocorrência, quando o grupo familiar a que pertence exceder o limite de: (a) utilização de trabalhadores nos termos do § 8º do art. 12 da Lei n. 8.212/91; (b) dias em atividade remunerada; (c) 120 dias de hospedagem remunerada ao ano (Martins, 2023, p. 220).

Destarte, resta demonstrado que os segurados especiais contribuem efetivamente para a Previdência Social, ainda que por forma distinta dos demais trabalhadores, sendo fundamental o reconhecimento devido dessa condição, nos termos legais de

enquadramento à categoria para garantir a efetividade dos direitos previdenciários que lhes são assegurados constitucionalmente.

3.2 Os principais desafios para a efetivação da proteção previdenciária do segurado especial

Na prática previdenciária, quando se trata do segurado especial, não basta demonstrar o exercício de atividade laborativa, é necessário comprovar robustamente que esta ocorreu em condições específicas previstas em lei, o que demanda um exame mais aprofundado da prova. É justamente esse rigor probatório que tem representado um dos principais entraves à efetiva fruição dos direitos previdenciários por parte desses trabalhadores rurais, refletindo um desafio concreto à sua proteção social (Pereira, 2022).

Ainda, deve-se considerar que:

O trabalhador rural, por muito tempo, foi deixado à margem da legislação previdenciária brasileira e, ainda hoje, mesmo com as mudanças implementadas, existem controvérsias e discussões jurisprudenciais e doutrinárias sobre a caracterização de uma de suas espécies, o segurado especial (Boone; Pierozan, 2014, p. 133).

Conforme já discutido, na análise da Lei 8.213/1991, observa-se que um dos elementos característicos da categoria de segurado especial é a não obrigatoriedade de contribuição mensal perante a Previdência Social, salientando que as contribuições se distinguem dos demais segurados, uma vez que são cobradas sobre a produção (Pereira, 2022).

Contudo, esse fato gera transtornos ao trabalhador rural para comprovação do exercício regular das suas atividades, dada a exigência de diversas documentações, enquanto as outras espécies de segurado só precisariam de suas contribuições como prova de exercício de atividades laborais dentro de um determinado período, para acessar benefícios previdenciários (Pereira, 2022).

Ocorre, portanto, que o acesso aos benefícios previdenciários para o segurado especial demanda o preenchimento de alguns critérios, entre eles a comprovação do tempo de atividade rural, a qual deverá ser baseada no reconhecimento de “razoável início

de prova material” – isto é, um conjunto mínimo de prova documental, haja vista não ser aceita a prova exclusivamente testemunhal ⁷.

O art. 55, §3º da Lei nº 8.213/1991, assim estabelece:

Art. 55. O tempo de serviço será comprovado na forma estabelecida no Regulamento, compreendendo, além do correspondente às atividades de qualquer das categorias de segurados de que trata o art. 11 desta Lei, mesmo que anterior à perda da qualidade de segurado:

[...]

§ 3º A comprovação do tempo de serviço para os fins desta Lei, inclusive mediante justificativa administrativa ou judicial, observado o disposto no art. 108 desta Lei, só produzirá efeito quando for baseada em início de prova material contemporânea dos fatos, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, na forma prevista no regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019) (Brasil, 1991).

No contexto da comprovação da atividade rural, para fins previdenciários, observa-se um descompasso significativo entre as exigências administrativas do INSS e a jurisprudência consolidada dos Tribunais Regionais Federais e, em especial, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ sobre o tema, destacando-se como um dos principais pontos a exigência de início de prova material, para comprovação da atividade rural.

Nesse sentido, os documentos necessários e considerados hábeis para comprovação da atividade rural, estão listados no art. 106 da Lei nº 8.213/1991:

Art. 106. A comprovação do exercício de atividade rural será feita, complementarmente à autodeclaração de que trata o § 2º e ao cadastro de que trata o § 1º, ambos do art. 38-B desta Lei, por meio de, entre outros: (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

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

III - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

IV - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, de que trata o inciso II do caput do art. 2º da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, ou por documento que a substitua; (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

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)

⁷ Entendimento consolidado, na legislação previdenciária no art. 55, §3º, da Lei 8.213/1991 e sedimentado pelo Enunciado nº 149 da Súmula do próprio Superior Tribunal de Justiça - STJ, este que dispõe: “A prova exclusivamente testemunhal não basta a comprovação da atividade rurícola, para efeito da obtenção de benefício previdenciário” (TNU, 1995.).

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) (Brasil, 1991).

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)

Contudo, é inegável que a realidade fática dos segurados especiais é marcada por acentuada hipossuficiência socioeconômica e, muitas vezes, intelectual. O trabalho rural, em sua grande maioria, representa o meio exclusivo para garantia de subsistência desses trabalhadores, o que reforça a vulnerabilidade de sua condição.

Nesse mesmo sentido, a Portaria INSS/DIRBEN nº 990/2022, atualizada pela Portaria DIRBEN/INSS nº 1079/2022, ao tratar da comprovação documental do exercício da atividade rural, ampliou consideravelmente o leque de documentos aptos à instrução do requerimento do benefício previdenciário.

O artigo 93 da referida norma lista diversos documentos que, em conjunto com a autodeclaração do segurado especial e os dados constantes de cadastros oficiais das bases governamentais, são considerados válidos para a comprovação da atividade rural. Dentre esses documentos, destacam-se certidões de casamento e nascimento, registros escolares dos filhos, comprovantes de participação em programas rurais, recibos de compra de insumos agrícolas, registros sindicais, atendimentos médicos e odontológicos, entre outros (Brasil, 2022).

Nota-se, assim, uma abertura importante normativa para que a realidade social e documental dos trabalhadores rurais seja efetivamente considerada. A flexibilização dos meios de prova atende não apenas à literalidade da legislação infralegal, mas também ao entendimento consolidado pela jurisprudência pátria.

Ressalta-se ainda que, a própria jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de que, diante da dificuldade do segurado especial, na obtenção de prova escrita do exercício de sua profissão, o rol de documentos hábeis à comprovação do exercício de atividade rural - inscrito no art. 106, parágrafo único, da Lei 8.213/1991 - é meramente exemplificativo, e não taxativo.

Desse modo, são admissíveis outros documentos, além dos previstos no mencionado dispositivo, inclusive que estejam em nome de membros do grupo familiar

ou ex-patrão, conforme entendimento firmado, em sede de julgamento do Recurso Especial nº 1354908/SP (STJ, 2015).

A esse respeito Sousa (2017) corrobora:

O poder judiciário em decisões dos tribunais superiores entende que os requisitos esposados no artigo 106 da Lei 8.213/91 tem natureza exemplificativa, cabendo, pois o devido espaço para que outros tipos de documentos sejam apresentados no intuito de se buscar a qualidade de segurado especial.

Em casos analisados pelo próprio STJ, chegaram a ser aceitos como provas de condão material a apresentação de certidões de óbito e de casamento. Tudo disso, na tentativa de demonstrar ao juízo a qualidade de lavrador do cônjuge ou companheiro da pessoa que deu ensejo a demanda do benefício previdenciário. (Sousa, 2017, p. 53)

Imperioso destacar, portanto, que outras decisões do Superior Tribunal de Justiça seguem a linha de flexibilização dos meios de comprovação de exercício da atividade campesina pelos segurados especiais, a exemplo do julgamento do Recurso Especial nº 1.348.633/SP, sob a sistemática do artigo 543-C do Código de Processo Civil, decidiu que é possível reconhecer tempo de serviço rural exercido antes do documento mais antigo apresentado como início de prova material, desde que tal período esteja corroborado por prova testemunhal idônea(STJ, 2013).⁸

Além disso, a Turma Nacional de Uniformização - TNU estabeleceu, por meio do Enunciado nº 14 de sua Súmula, que “não se exige que o início de prova material corresponda a todo o período equivalente à carência do benefício pleiteado” (TNU, 2004).

Verifica-se então que o próprio STJ reconhece a dificuldade dos trabalhadores rurais, no tocante à produção de prova documental. Essa compreensão dialoga diretamente com o princípio da igualdade material, o qual impõe ao Estado o dever de tratar desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade, a fim de promover justiça social e acesso efetivo aos direitos previdenciários. Nessa senda, destaca-se:

A própria semântica da expressão segurado especial traz consigo uma condição de hipossuficiência. Em decorrência dessa fragilidade, surge a necessidade efetiva do legislador viabilizar todas as condições para que o direito positivado no nosso ordenamento jurídico permita a diminuição das diferenças. Dessa forma, abre-se o caminho para a efetiva conquista da igualdade não só perante a lei, mas a igualdade material, a que é buscada no dia a dia (Sousa, 2017. p. 46).

⁸ Enunciado n. 577 da Súmula do STJ: É possível reconhecer o tempo de serviço rural anterior ao documento mais antigo apresentando, desde que amparado em convincente prova testemunhal colhida sob o contraditório (STJ, 2002).

Apesar dessa evolução jurisprudencial, no reconhecimento da atividade rural e da ampliação dos meios de prova para os segurados especiais, o INSS ainda adota, na prática administrativa, uma postura excessivamente formalista e descolada dos precedentes consolidados pelos tribunais superiores. E, diante da sistemática constitucional apresentada, esse comportamento se revela contraditório, sobretudo diante da função social que a autarquia deve desempenhar, qual seja, a de garantir a efetividade dos direitos previdenciários aos trabalhadores hipossuficientes.

Nesse sentido, Savaris (2021) destaca:

A falta de aderência da entidade previdenciária à lei e aos atos normativos a que está vinculada não se expressa apenas na instância administrativa, manifestando-se também nas demandas judiciais. E essa atitude do Poder Público pode caracterizar, em juízo, o exercício de comportamento contraditório à postura assumida publicamente. (Savaris, 2021, p. 319).

Ainda, segundo o autor, “são inúmeros os casos em que, ainda que a jurisprudência se encontre remansosa em determinado tema, a Administração Previdenciária persiste em um comportamento gravoso ao potencial beneficiário da Seguridade Social” (Savaris, 2021, p. 335).

Isso posto, a falta de uma análise aprofundada dos casos individuais e a rigidez na aplicação dos requisitos documentais tem resultado na negativa de benefícios a trabalhadores que, muitas vezes, não possuem acesso facilitado à documentação exigida. Esse cenário tem contribuído significativamente para o aumento da judicialização das demandas previdenciárias. Nesse sentido, destaca-se que:

O INSS ao longo do tempo tem aumentado o número de judicialização em razão dos indeferimentos administrativos de benefícios, e é um velho conhecido no topo do *ranking* de judicialização. De acordo com dados da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), no período compreendido entre 2015 e 2019, houve “crescimento de 140% do número de ações referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais, muito maior que o aumento da quantidade de processos administrativos no INSS (Ortiz, 2022, p. 29)

Em complemento, Savaris (2021) afirma que:

[...] o excesso de demandas previdenciárias decorre da péssima qualidade dos serviços prestados pelo INSS ao potencial beneficiário da Previdência ou Assistência Social. A imagem das longas filas, de leitos improvisados nas calçadas e de portas lacradas por frequentes estados de greve não largam nosso espírito. E, diga-se, se as longas filas são substituídas por indefinida espera nos serviços de agendamento, nem por isso o serviço ganha em qualidade (Savaris, 2021, p. 315).

Portanto, a judicialização das questões previdenciárias, especialmente no que se refere ao reconhecimento do labor rural do segurado especial, não pode ser compreendida apenas como reflexo de uma demanda crescente da sociedade por direitos. Trata-se, na verdade, da materialização de um déficit estrutural no sistema administrativo previdenciário brasileiro, que se manifesta tanto na desorganização interna e na precarização dos serviços quanto na relutância em se alinhar aos princípios constitucionais de proteção social, dignidade da pessoa humana e acesso à justiça.

3.3 O auxílio por incapacidade temporária rural e a comprovação do exercício da atividade laboral

O auxílio por incapacidade temporária trata-se de um benefício previdenciário pago pelo INSS a segurados que se encontram incapacitados para o trabalho ou atividade habitual por mais de 15 dias consecutivos em razão de doença ou acidente, regulado pelas disposições dos arts. 59 a 63 da Lei nº 8213/91.

Neste ponto, é interessante destacar que a situação de incapacidade laborativa que aqui se refere não deve ser confundida situação de doença ocupacional ou limitação profissional decorrente de acidente de trabalho, haja vista que essas, às suas maneiras, tratam-se de incapacidades que não se enquadram na modalidade de “auxílio-doença” aqui tratados, e sim, na modalidade do auxílio-doença acidentário.

Sobre o tema, conforme Sérgio Martins (2023) o auxílio-doença tem suas origens no modelo bismarckiano alemão, de 1883, sendo o primeiro benefício previdenciário instituído naquele país, sob o nome de seguro-doença. No contexto brasileiro, o art. 476 da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT (Brasil, 1943) adota essa terminologia, ao prever que o empregado é considerado em licença não remunerada durante o período de percepção de “seguro-doença ou auxílio-enfermidade”.

A Constituição de 1946, no art. 157, XVI, estabelecia a proteção previdenciária contra as consequências da doença (Brasil, 1946). O mesmo princípio foi reafirmado e mantido nas Constituições de 1967 no art. 158, XVI (Brasil, 1967) e na Emenda Constitucional nº 1/1969 (art. 165, XVI).

A Lei nº 3.807/60 consolidou a terminologia “auxílio-doença” e estipulou que o benefício seria devido ao segurado incapacitado por mais de 15 dias, desde que cumprido o período de carência de 12 contribuições mensais (art. 24). A Lei nº 5.890/73 (art. 6º)

definiu que a aposentadoria por invalidez poderia ser concedida ao segurado já em gozo de auxílio-doença, desde que considerado permanentemente incapaz (Martins, 2023).

A Constituição Federal de 1988, em sua redação original (art. 201, I), determinava que a previdência social deveria cobrir os eventos de doença. Com a Emenda Constitucional nº 103/2019, a cobertura foi atualizada para incluir os casos de incapacidade temporária, sendo a doença uma de suas espécies (Martins, 2023).

Importa mencionar, já neste ponto, que a nomenclatura “auxílio-doença” ora utilizada para fins de contextualização histórica, foi substituída após a EC nº103/2019 quando passou a ser nomeado como “auxílio por incapacidade temporária”, haja vista que conforme Castro e Lazzari (2023) a EC n. 103/2019 passou a estabelecer no art. 201, I, da CF, a “cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada [...] e, o conceito de incapacidade, a nosso sentir é mais amplo que o de doença(enfermidade) (Castro; Lazzari 2023, p. 547).

Assim, ainda definindo-o doutrinariamente, temos:

O auxílio por incapacidade temporária ou, antes da EC n. 103/2019, auxílio-doença, é um benefício concedido ao segurado impedido temporariamente de trabalhar por doença ou acidente, ou por prescrição médica (por exemplo, no caso de gravidez de risco, ou suspeita de doença de segregação compulsória, como a Covid-19) acima do período previsto em lei como sendo de responsabilidade do empregador e, nos demais casos, a partir do início da incapacidade temporária (Castro& Lazzari 2023, p. 548).

A partir dessa base normativa, o capítulo passa a tratar especificamente do benefício de auxílio por incapacidade temporária rural enfocando seus requisitos, procedimentos e peculiaridades quando aplicado ao segurado especial. Serão abordadas as condições diferenciadas de acesso ao benefício, como a dispensa de carência em casos de acidentes ou doenças graves, e as exigências de comprovação da atividade rural em regime de economia familiar.

Além disso, será discutido como a atuação do INSS, ao aplicar critérios excessivamente burocráticos e descolados da realidade rural, compromete a efetivação desse direito fundamental, exigindo, por vezes, a intervenção judicial como forma de assegurar a proteção social prometida pela Constituição.

Assim definido, adentra-se agora especificamente no tema que permeia o trabalho, partindo-se do ponto de que outra definição doutrinária para o “auxílio-doença”, conforme nomenclatura anterior, é bem exposta pelo seguinte: “O auxílio-doença é um benefício previdenciário de curta duração e renovável a cada oportunidade em que o

segurado dele necessite. É um benefício pago em decorrência de incapacidade temporária. É provisório.” (Martins, 2023, p. 615)

Sendo assim, superadas essas premissas, definindo outras características específicas do benefício, Balera e Mussi (2014) entendem que o critério espacial de aplicação do benefício é o território nacional, com possibilidade de extraterritorialidade. Quanto ao critério temporal, tem-se que o benefício será devido a partir do 16º dia de afastamento para o segurado empregado (exceto o doméstico) e desde o início da incapacidade para os demais segurados (ou a partir da data do requerimento), se feito após 30 dias do afastamento, conforme disposição do art. 60, §1º, da Lei de Benefícios da Previdência Social.

Importa o ressaltado de que durante os primeiros quinze dias de afastamento, cabe à empresa pagar o salário integral do empregado, sendo também responsável pelo exame médico e abono das faltas. Caso o afastamento ultrapasse esse prazo, o segurado deve ser encaminhado à perícia médica do INSS.

Ainda, tem-se que o benefício possui outras particularidades, tais como: i) não é devido ao segurado que ingressa no Regime Geral de Previdência Social já portador da doença ou lesão que justifica o pedido, salvo em casos de agravamento (art. 42, §2º, Lei 8.213/91); ii) O sujeito ativo é o segurado, e o sujeito passivo é o INSS e, iii) a base de cálculo é o salário de benefício, sendo a alíquota aplicada de 91% (art. 61, Lei 8.213/1991).

Para segurados com múltiplas atividades, o auxílio por incapacidade temporária pode ser concedido ainda que a incapacidade atinja apenas uma delas – nesse caso específico, considera-se apenas a contribuição previdenciária relativa à atividade para a qual houve a incapacidade. Não obstante, se posteriormente o segurado for considerado incapaz também para as demais, o valor do benefício deverá ser revisto – não há, nesse caso, de imediato, a transformação do auxílio em aposentadoria por invalidez, pois, essa só será possível se houver (e for constatada) incapacidade total e permanente para todas as atividades exercidas (Balera, 2014).

Importa destacar que o auxílio por incapacidade temporária não será cessado se o segurado estiver em processo de reabilitação, sendo mantido até a conclusão do processo ou até a aposentadoria por invalidez. Em caso de acidente de trabalho ou doença ocupacional, o segurado terá garantia de estabilidade no emprego de doze meses após o

término do benefício. Todavia, essa estabilidade não se aplica em casos de doença comum (Balera, 2014).

Quanto a concessão, sabe-se que a concessão de benefícios previdenciários, incluindo o auxílio por incapacidade temporária, exige o cumprimento de um período de carência, que é um número mínimo de contribuições mensais. Nesse sentido, na concessão do auxílio-doença, há necessidade de o segurado comum observar um período de carência de 12 contribuições mensais (art. 25, I, da Lei n. 8.213/1991)

No entanto, existe uma particularidade que merece menção por fins didáticos: em algumas concessões do benefício de auxílio por incapacidade temporária, independe de carência os casos de acidente de qualquer natureza ou causa, doença profissional ou do trabalho, ou quando o segurado for acometido por alguma das doenças especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social.

Assim sendo, a lista provisória dessas doenças foi estabelecida no art. 151 da Lei nº 8.213/1991, nos termos abaixo:

O art. 151 da Lei 8.213/1991 fixava, provisoriamente, o rol de doenças que, acometendo o segurado, tornavam dispensável a carência: tuberculose ativa; hanseníase; alienação mental; neoplasia maligna; cegueira; paralisia irreversível e incapacitante; cardiopatia grave; doença de Parkinson; espondiloartrose anquilosante; nefropatia grave; estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante); síndrome da deficiência imunológica adquirida (Aids); e contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada.

Consigna-se ainda que a concessão do auxílio-doença está submetida a confirmação da incapacidade laborativa por meio da perícia médica da Previdência Social e não poderá ser menos que um salário-mínimo vigente. (De Arruda; Pissantini, 2016, p. 10).

Nesse sentido, confirmam Balera e Mussi (2014):

[...] o segurado em gozo de auxílio-doença está obrigado, independentemente de sua idade e sob pena de suspensão do benefício, a submeter-se a exame médico a cargo da Previdência Social, processo de reabilitação profissional por ela prescrito e custeado e tratamento dispensado gratuitamente, exceto o cirúrgico e a transfusão de sangue, que são facultativos (Balera, 2014, p. 297)

Complementando esse entendimento, Hovarth Jr (2011) esclarece:

O exame médico-pericial fixará a Data do Início da Doença (DID) e a Data do Início da Incapacidade (DII). A DID é a data aproximada em que se iniciaram os sinais e sintomas maiores da doença em questão, e não a data aproximada do início biológico da doença. [...] A DII é a data aproximada em que os sinais e sintomas se tornaram tão significativos que impediram a continuidade da

atividade laborativa. No exame médico inicial, os peritos estão obrigados a determinar a DID e a DII de cada caso quando o parecer for concessivo. (Hovarth Jr, 2011, p. 84)

Neste cenário, sendo o recebimento do benefício condicionado a realização de perícia, cabe ao perito médico do INSS avaliar se o segurado faz jus ao recebimento do auxílio-doença e, também, verificar se a enfermidade acarreta redução total ou parcial da sua capacidade laborativa.

Ainda, verifica-se que o benefício não possui um limite máximo de concessões, podendo ser liberado quantas vezes forem necessárias e pelo período que se mostrar adequado à recuperação da capacidade para o trabalho, conforme a avaliação técnica realizada pela perícia médica da Previdência Social. Neste mesmo sentido, Balera e Mussi (2014), afirma:

[...] n) não há prazo determinado para a cessação do auxílio-doença, muito embora a perícia já determine, de antemão, o período do benefício (é a chamada *alta programada*). O médico perito do INSS pode conceder o auxílio-doença por até 180 (cento e oitenta) dias e, em casos graves, por 2 (dois) anos. Faltando 15 dias para a cessação do benefício concedido com prazo determinado, pode o segurado efetuar novo pedido de auxílio-doença, quando então será submetido a nova perícia. [...] (Balera; Mussi, 2014, p. 298)

Em segundo plano, no que tange o segurado especial – objeto do nosso estudo – é imperioso o destaque de que a concessão independe do cumprimento prévio da carência de 12 (doze) meses exigida em lei, mas, em contrapartida há a necessidade de comprovação documental do exercício de atividade rural imediatamente anterior ao requerimento administrativo, conforme:

Independe também de período de carência o auxílio-doença para os segurados especiais (pescador artesanal, arrendatário rural etc.), desde que comprovem o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido. (Martins, 2023)

Para além, observa-se que o benefício de auxílio por incapacidade temporária rural, tem por base as características do auxílio-doença comum ainda que possua especificidades próprias, especialmente quanto à isenção de carência e à exigência de comprovação do efetivo exercício da atividade rural no período anterior ao requerimento.

De forma inegável, essa última particularidade impõe ao segurado especial a necessidade de reunir e apresentar documentos comprobatórios que atestem o vínculo com o meio rural, o que, na prática, tem se revelado um dos principais entraves à concessão administrativa do benefício.

Nesse sentido, no plano que tange a comprovação do exercício da atividade rural, entende-se que o segurado especial, em razão de não estar necessariamente vinculado a contribuições periódicas/mensais como os demais segurados, precisa demonstrar o exercício da sua atividade laborativa, através de um exame aprofundado da prova a partir de orientações previstas em lei quanto à produção e aceitação de provas documentais – conforme discutido em capítulo anterior.

Nesse interim, para comprovar a qualidade de segurado, o trabalhador rural deve, por via de regra, apresentar provas que demonstrem o exercício da atividade no rural, uma vez que o ônus da prova lhe compete. Trata-se de exigência prevista, no artigo 106 da Lei nº 8.213/1991, que estabelece uma lista exemplificativa de documentos que podem ser utilizados para esse fim, como Contrato de Arrendamento, Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, bloco de notas do produtor rural e notas fiscais de comercialização da produção.

Para a comprovação da qualidade do trabalhador rural como segurado especial a Lei 8213/91, em seu art. 55, §3º, dispõe que é indispensável o início de prova material para dar embasamento ao processo, não sendo admitida a prova exclusivamente testemunhal, salvo nos casos de caso fortuito ou força maior (Brasil, 1991).

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que é necessário início de prova material para a comprovação de atividade rural através da Súmula 149 que dispõe: *“A prova exclusivamente testemunhal não basta a comprovação da atividade rural, para efeito da obtenção de benefício previdenciário.”* (STJ, 1995)

No entanto, na prática o que ocorre é que muitos trabalhadores rurais enfrentam dificuldades para reunir tais documentos, devido à predominância da informalidade no meio rural. Como consequência, muitos segurados não possuem registros documentais suficientes para comprovar sua atividade. E, em consonância a esse problema reconhece Pereira (2022) que a informalidade à qual se sujeita o segurado especial ou a falta de informações, muitas vezes chega a impossibilitar a apresentação de um único documento, inclusive dentre os relacionados no artigo 106 da Lei 8.213/91 (Pereira, 2022, p. 06).

Sob este contexto, atentando-se à essa realidade e cabalmente constatada a dificuldade de comprovação, o legislador aumentou o leque de possibilidade de documentos a serem apresentados pelo trabalhador rural (Araújo; Costa, 2023, p. 12).

Com efeito, a jurisprudência predominante nos tribunais brasileiros tem se consolidado no sentido de que documentos públicos que qualifiquem o segurado como

trabalhador rural podem ser admitidos como início razoável de prova material – é o caso, por exemplo, do entendimento pacificado pelo Enunciado nº 6 da Súmula da Turma Nacional de Uniformização que admite a certidão de casamento como início de prova material (TNU, 2003)⁹.

Contudo, é imprescindível que tais documentos sejam corroborados por prova testemunhal, de modo a confirmar a efetiva prestação de atividade no meio rural e, assim, possibilitar a concessão do benefício previdenciário pleiteado. Isso porque, isoladamente, esses documentos não são considerados suficientes para comprovar de forma plena o exercício da atividade rural, funcionando apenas como ponto de partida para a formação do convencimento do julgador, razão pela qual espera-se que somados à prova testemunhal, funcionem harmonicamente a favor do segurado. A esse respeito afirmam Araújo e Costa (2023):

Os materiais consistem em documentos ou objetos que sirvam para a comprovação do exercício da atividade. As orais são os depoimentos testemunhais, os quais só são aceitos, em regra, se acompanhados de início de prova material razoável. (Araújo; Costa, 2023, p. 12)

Ocorre, entretanto, que existem grupos sociais impactados por essa rigorosa exigência de prova material, destacando-se, por exemplo, as mulheres lavradoras e pescadoras, que historicamente enfrentam maiores dificuldades para apresentar documentos em seu próprio nome que atestem o exercício da atividade rural. Isso porque a invisibilidade do trabalho rural feminino decorre de uma estrutura social que tradicionalmente posiciona o homem como provedor principal, relegando a mulher ao papel de "auxiliar" na atividade rural, mesmo quando ela desempenha funções iguais ou até mais extenuantes.

Corroborando essa perspectiva, Rego (2024) aponta, por exemplo, que o trabalho das mulheres no meio rural tem sido historicamente marcado pela divisão sexual do trabalho e pelas relações patriarcais, o que restringiu sua atuação às funções tradicionalmente ligadas ao ambiente doméstico, como ser mãe, esposa e cuidadora do lar. As atividades produtivas desempenhadas por elas são frequentemente vistas como extensões do trabalho doméstico, sendo desvalorizadas economicamente e desconsideradas como fonte de renda. Já os produtos destinados ao mercado ou com valor

⁹Em sua redação literal: “A certidão de casamento ou outro documento idôneo que evidencie a condição de trabalhador rural do cônjuge constitui início razoável de prova material da atividade rurícola” (TNU, 2003)

comercial são atribuídos aos homens, mesmo quando as mulheres participam ativamente de sua produção.

Nesta senda, é importante ressaltar que, no campo, a divisão de tarefas, em regra, impõe às mulheres uma dupla jornada de trabalho, combinando as atividades rurais com as responsabilidades domésticas e o cuidado dos filhos. No entanto, tais atividades de sustento e manutenção do núcleo familiar reiteradamente são desconsideradas como trabalho rural propriamente dito, apesar de serem essenciais à subsistência da família e exercidas em condições de mútua dependência e colaboração.

Ademais, reconhecendo essa desigualdade histórica, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ aprovou a Resolução nº 492/2023, que torna obrigatória a adoção do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, por todo o Poder Judiciário nacional. Essa diretriz visa garantir que a análise de casos previdenciários leve em consideração as particularidades enfrentadas pelas mulheres, principalmente aquelas que trabalham no meio rural e que, em razão das dinâmicas sociais e familiares, nem sempre possuem documentação própria que comprove sua condição de segurada especial.

Também em alívio a essas e outras situações de flagrante dificuldade de obtenção de provas documentais, a jurisprudência tem entendido e reconhecido que a prova material pode estar em nome de terceiros, desde que demonstre vínculo com o segurado especial, conforme decidido pelo STJ no Recurso Especial 1.354.908/SP. Essa flexibilização é fundamental para assegurar o acesso dos trabalhadores rurais aos benefícios previdenciários, uma vez que muitos não possuem documentos em seus próprios nomes, devido à informalidade característica do trabalho no campo.

Sumariamente, resta demonstrado que o excesso de rigidez na exigência de prova material para o reconhecimento da atividade rural configura, portanto, um grande obstáculo à efetivação da proteção previdenciária do segurado especial. Conforme discutem Carvalho e Tonella (2024), por exemplo, o artigo 55 da Lei nº 8.213/1991, impõe requisitos documentais muitas vezes incompatíveis com a realidade dos trabalhadores rurais, os quais, frequentemente não dispõem de registros formais suficientes, sendo impedidos de comprovar seus direitos apenas com base em testemunhos.

Nesse contexto, é relevante destacar que o início de prova material não precisa ser exaustivo ou completo, mas, suficiente para fundamentar uma convicção razoável do julgador, conforme mencionado outrora. Além disso, como bem pontuam

pesquisadores deste tema, trata-se de provas documentais, normalmente escritas, mas que pode também consistir em registros audiovisuais ou outros meios contemporâneos aos fatos, que indiquem o exercício rural de forma indiciária (Araújo; Costa, 2023), ora vejamos:

[...] o início de prova material tem natureza documental, em regra na forma escrita, mas pode incluir também imagens, gravações contemporâneas à época dos fatos alegados [...] a prova material exigida é apenas a que se constitua em início de prova, se tratando, portanto, de prova indiciária, embrionária. Desta forma o início de prova material é aquela que não tem o condão de alcançar, por si só, o fim desejado, mas somente criar um ponto de partida para que a parte possa trazer testemunhas, as quais, mediante depoimento convincente, venham a corroborar o jus pretense (Ibrahim, 2018, *apud* Araújo; Costa, 2023, p. 13).

Essa perspectiva reforça a compreensão de que a prova testemunhal, embora vista com desconfiança, é um elemento imprescindível à luz da realidade vivenciada por grande parte dos trabalhadores rurais.

Contudo, é possível inferir que conforme denunciam Araújo e Costa (2023) existe um enorme preconceito quanto à prova testemunhal rural na esfera previdenciária, pois tanto o Instituto Nacional do Seguro Social quanto parte da magistratura, exigem que seja primeiramente apresentado início de prova material. (Araújo; Costa, 2023, p. 14).

Tal fato, portanto, revela uma realidade de exigências desproporcionais por parte do INSS e até mesmo de setores do Judiciário, que recusam o reconhecimento de direitos quando não precedidos de início documental. Essa postura torna evidente um distanciamento entre as exigências legais e a realidade socioeconômica do campo, inviabilizando, na prática, o acesso dos segurados aos seus direitos.

4. OS ENTRAVES DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA RURAL E A HIPERJUDICIALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O presente trabalho tem como um dos objetivos analisar os obstáculos enfrentados pelos segurados especiais no processo administrativo para concessão do benefício de auxílio por incapacidade temporária rural, bem como os reflexos desses entraves no crescimento exponencial das demandas judiciais previdenciárias. A análise parte da constatação de que, embora o ordenamento jurídico garanta aos trabalhadores rurais o acesso simplificado à proteção social, especialmente diante da sua condição de hipossuficiência, a prática administrativa da autarquia previdenciária frequentemente se mostra desalinhada com essa premissa constitucional, dificultando o reconhecimento do direito.

Nesse contexto, é necessário investigar os principais fatores que contribuem para o indeferimento administrativo de benefícios, a fim de se demonstrar como esses entraves impactam negativamente a efetividade da proteção previdenciária e obrigam os segurados especiais a buscarem o Judiciário como única via de acesso ao benefício.

4.1 A BUROCRACIA E OS INDEFERIMENTOS ADMINISTRATIVOS: A EXIGÊNCIA DE PROVA MATERIAL E A DESCONSIDERAÇÃO DE INCAPACIDADES DO SEGURADO ESPECIAL PELO INSS

O procedimento para obtenção do auxílio-doença encontra-se descrito por etapas na Plataforma Gov.br, na aba “Serviços” – Solicitar Auxílio por Incapacidade Temporária (Auxílio-doença)¹⁰. Para requerer o benefício, o segurado deve seguir as seguintes etapas: o primeiro passo consiste no acesso à plataforma digital por meio do site meu.inss.gov.br ou pelo aplicativo “Meu INSS”, disponível gratuitamente nas lojas virtuais Google Play Store e App Store. Após o download ou acesso via navegador, o usuário deverá efetuar login com o número de Cadastro de Pessoa Física (CPF) e senha previamente cadastrada no sistema do Gov.br.

Na etapa seguinte, o segurado deverá solicitar o benefício dentro da plataforma. Para isso, deverá selecionar, no menu principal, a opção “Benefício por Incapacidade”. O

¹⁰ Acesso disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-beneficio-por-incapacidade-temporaria-auxilio-doenca>.

sistema, então, exibirá os serviços disponíveis, dentre os quais o segurado deverá optar pelo auxílio-doença (denominado atualmente como “auxílio por incapacidade temporária”), seguindo, a partir daí, as instruções fornecidas automaticamente pelo próprio sistema.

Durante o processo, será exigido o envio digital de documentos obrigatórios, os quais devem ser anexados no momento da solicitação. Esses documentos incluem: documento de identificação oficial com foto (como RG, CNH, CTPS ou a nova Carteira de Identidade Nacional – CIN); número do CPF; e laudo médico recente, legível, emitido por profissional habilitado, contendo obrigatoriamente o diagnóstico com a Classificação Internacional de Doenças (CID), a assinatura e carimbo do médico com número do registro no Conselho Regional de Medicina (CRM), a data de emissão e a previsão de afastamento das atividades laborais.

Além disso, nos casos de segurados especiais rurais, é necessário anexar documentos que sirvam como início de prova material da atividade rural, emitidos com data anterior ao início da incapacidade. Entre esses documentos, destacam-se contratos de arrendamento ou comodato rural, notas fiscais de comercialização da produção agrícola em nome do segurado, declarações emitidas por sindicatos rurais ou comprovantes de inscrição em programas governamentais vinculados à agricultura familiar.

Caso o requerente esteja sendo representado por terceiro, devem ser apresentados, adicionalmente, documentos de identificação e CPF do representante, além de procuração (pública ou conforme modelo disponibilizado pelo INSS), ou ainda termo de representação legal (tutela, curatela ou guarda judicial), quando cabível.

Por fim, o segurado poderá acompanhar o andamento da solicitação acessando novamente o sistema “Meu INSS” e selecionando a opção “Consultar Pedidos”. Nessa aba, será possível verificar as atualizações do processo, exigências pendentes, despachos emitidos e a eventual concessão ou indeferimento do benefício requerido.

Efetivamente, o processo de solicitação do auxílio-doença por meio do Meu INSS é gratuito e busca garantir maior acessibilidade e agilidade no atendimento ao segurado. Outrossim, a apresentação adequada da documentação exigida, em especial o laudo médico e, nos casos aplicáveis, os documentos de início de prova material rural, é essencial para o correto processamento do pedido e eventual concessão do benefício.

Insta destacar ainda que caso não haja apresentação de alguma das documentações indicadas, o servidor do INSS abre uma espécie de “tarefa” – formalmente chamada de “exigência” que oportuniza ao segurado proceder a juntada da documentação faltante, em prazo determinado.

Entretanto, caso a exigência não seja cumprida no prazo estipulado, automaticamente o requerimento será indeferido pelo motivo de “Não cumprimento de exigências” Tal procedimento é confirmado por Carvalho e Tonella (2024):

[...] para requerer o benefício previdenciário o trabalhador deve iniciar o processo com um pedido administrativo perante o INSS. Primeiramente, é necessário reunir todos os documentos que comprovem a atividade rural. Em seguida, o trabalhador por meio da plataforma “meu INSS” pode selecionar o benefício pretendido e seguir as instruções para preencher o requerimento administrativo, anexando os documentos que comprovam a atividade rural. O INSS avaliará o pedido e os documentos fornecidos. Caso sejam necessárias informações ou documentos adicionais, o INSS poderá solicitar ao trabalhador que apresente mais documentos. O INSS então emitirá uma decisão sobre o pedido. Se aprovado, o benefício será concedido e o trabalhador começará a receber o benefício vindicado. Se negado, o trabalhador pode recorrer da decisão. Se o pedido for negado, o trabalhador pode interpor um recurso administrativo dentro do prazo estipulado pelo INSS, que será avaliado por uma instância superior dentro do próprio órgão. Caso o recurso administrativo também seja indeferido, o trabalhador pode recorrer à via judicial para buscar o reconhecimento do direito. (Carvalho; Tonella, 2024, p. 08)

Além das etapas indicadas pela plataforma para dar entrada no requerimento administrativo, é possível confirmar que a análise de concessão do benefício depende de exigências cumulativas, conforme De Arruda e Pissantini (2016) descrevem:

O procedimento para obtenção do auxílio-doença encontra-se previstos no site da Previdência Social, tratando-se de exigências cumulativas: Parecer da Perícia Médica atestando a incapacidade física e/ou mental para o trabalho ou para atividades pessoais (Art. 59, Lei nº 8.213/91); Comprovação da qualidade de segurado (Art.15 da Lei nº 8.213/91 e Art. 13 e 14 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 3.048/99, e Carência de no mínimo 12 contribuições mensais (Arts. 24 a 26 da Lei nº 8.213/91 e Arts. 26 a 30 do Regulamento citado no item anterior). (De Arruda; Pissantini, 2016, p. 11)

Relembrando a discussão do tópico anterior, observa-se que os segurados especiais, em razão da predominância da informalidade nas relações de trabalho no meio rural, desconhecimento de seus direitos, enfrentam diversos obstáculos na via administrativa. Em consequência, a postura excessivamente rígida adotada pelo INSS na análise da prova documental, que exige documentos atualizados, com datas precisas e em nome do requerente, fomentam essas barreiras administrativas.

É nessa perspectiva que, Carvalho e Tonella (2024), ressaltam que para além da burocracia formal, a baixa escolaridade, o analfabetismo funcional e a limitação no uso de ferramentas digitais comprometem a capacidade do trabalhador de apresentar adequadamente sua documentação, o que contribui para o alto número de indeferimentos injustos. Em consequência, o sistema administrativo acaba por ignorar elementos concretos da realidade social do campo, tratando de forma padronizada e inflexível um público que exige tratamento equitativo e adaptado às suas condições reais.

Para Carneiro e Fonseca (2022) os trabalhadores rurais enfrentam dificuldades para obter os documentos necessários junto aos órgãos públicos devido à distância geográfica e à falta de instrução. Além disso, a baixa escolaridade e o analfabetismo, comuns em áreas rurais, agravam a dificuldade de navegação pelos processos burocráticos exigidos para a comprovação da atividade. Acrescentamos a dificuldade de acesso às ferramentas digitais, aplicativos e à própria internet para manuseio dos sistemas colocados à disposição do segurado. Resta flagrante a dificuldade de o trabalhador rural realizar cadastro, anexar documentos, fazer agendamentos nos sistemas operacionais do INSS. (Carvalho; Tonella, 2024, p. 08).

Outro ponto crítico do processo administrativo é a atuação da perícia médica tendo em vista ser ato formal fundamental do processo de concessão do benefício de auxílio-doença. Em princípio, cabe destaque ao primeiro obstáculo enfrentado pelo segurado no requerimento do benefício de auxílio-doença: a demora na marcação de perícias. Tal morosidade representa um obstáculo à efetivação dos direitos assegurados no âmbito da seguridade social, frustrando a proteção social que o sistema previdenciário se propõe a garantir e, ainda, conforme De Arruda e Pissantini (2016):

A demora na marcação da perícia gera consequências gravíssimas já que o trabalhador, a partir do 16º dia de afastamento de suas atividades, comprovado por atestado médico, estará sem auferir qualquer renda até conseguir realizar a primeira perícia. (De Arruda; Pissantini 2016, p. 12).

Essa realidade é corroborada por dados extraídos do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), que evidenciam a persistente sobrecarga e lentidão na realização das perícias médicas iniciais. No Maranhão, por exemplo, o número de segurados aguardando perícia médica há mais de 45 dias manteve-se expressivo ao longo de 2023 e 2024: em julho de 2023, registraram-se 49.891 casos; em setembro, 38.854; em dezembro, 38.3259 (BEPS, 2023). Já em 2024, ainda que se verifique uma leve redução em meses como em abril com 34.573 casos e em setembro 30.584, observa-se novo aumento em dezembro, com 43.336 pessoas nessa condição (BEPS, 2024).

Esses números não apenas demonstram a persistência da morosidade administrativa, mas escancaram a falha estrutural na efetivação do direito à previdência social, especialmente para os trabalhadores que, diante da ausência de renda e da demora pericial, enfrentam situações de extrema vulnerabilidade.

Além disso, sabe-se que a demora excessiva no atendimento ao segurado da Previdência Social, além de violar os princípios da razoabilidade e da eficiência que regem a Administração Pública, compromete também o direito fundamental à razoável duração do processo e à celeridade de sua tramitação.

Outra dificuldade enfrentada pelos segurados é a prova de existência (ou não) da incapacidade laborativa, especialmente no que se refere a imposição da “alta programada”, pela qual o perito do INSS determina, no momento da perícia inicial, um prazo estimado para o encerramento do benefício, independentemente da evolução real do quadro clínico do segurado, como destacam De Arruda e Pissantini (2016).

Trata-se de uma prática automatizada, que não considera a individualidade dos casos, sendo baseada em critérios genéricos e estatísticos. Além disso, a divergência entre o médico assistente do trabalhador e o perito do INSS tem sido comum. Mesmo com atestados médicos indicando persistência da incapacidade, os pedidos de prorrogação são muitas vezes indeferidos de forma sumária pelo perito oficial, resultando em suspensão arbitrária do benefício.

Sabe-se que a alta programada é mera burocracia, já que na prática ela não consegue acompanhar a evolução do quadro clínico do paciente, mas tão somente estabelece o período que o médico perito do INSS entender ser suficiente para a recuperação da capacidade laborativa do trabalhador, sem que o mesmo sequer faça um exame das condições de saúde, baseando suas decisões em casos análogos. (De Arruda; Pissantini, 2016, p. 13).

Ocorre que, diante da negativa ou da alta precoce, o segurado é lançado em um vácuo de proteção social: permanece sem renda enquanto aguarda a reavaliação médica. De Arruda e Pissantini (2016) destacam que, mesmo após posterior reconhecimento da incapacidade, o INSS não indeniza o período anterior em que o trabalhador ficou sem benefício por causa da demora na realização da perícia. Isso acarreta sérios impactos econômicos, psicológicos e sociais, comprometendo os princípios constitucionais da seguridade social, como a dignidade da pessoa humana, a universalidade da cobertura e a efetividade da proteção social.

Tal discussão nos traz outro pronto para análise: existe a previsão legal do pedido de prorrogação (PR), todavia, o maior obstáculo surge quando existe divergência entre o

laudo do perito do INSS e o médico “assistente” do segurado (De Arruda; Pissantini, 2016)

Na prática é comum que o trabalhador mesmo estando incapacitado para o trabalho por atestado médico particular, tem o pedido de prorrogação indeferido arbitrariamente pelo perito do INSS, justificando que o segurado está apto a exercer atividade laboral sob a conclusão de “não constatação de incapacidade laborativa”.

Inequívoco, portanto, que o que ocorre é que perito acaba por considerar a proca médica trazida pelo segurado como documentação de menor valor probante, pois, a autarquia normalmente considera (até em esfera judicial) que se trata de prova produzida unilateralmente e, portanto, a desconsidera e contribui para o caráter de arbitrariedade das decisões administrativas

Não há justificativa plausível para a divergência que subsiste entre os laudos do médico do trabalho e do perito do INSS, já que o quadro clínico apresentado pelo trabalhador é o mesmo. (De Arruda; Pissantini, 2016, p. 14)

Dessa forma, pode-se concluir que a burocracia excessiva, aliada à rigidez na análise documental e à desconsideração dos atestados médicos particulares, representa um dos principais fatores da judicialização crescente dos pedidos de auxílio por incapacidade temporária rural. Assim sendo, embora o processo administrativo tenha sido concebido como porta de entrada acessível ao benefício, na prática, ele se revela excludente e ineficaz para uma parcela significativa da população rural, que encontra barreiras quase intransponíveis para o reconhecimento de seus direitos.

4.2 O impacto social da automatização dos procedimentos administrativos e a exclusão do segurado especial rural

A era da Quarta Revolução Industrial, também conhecida como Indústria 4.0, é caracterizada pela integração de tecnologias digitais inteligentes responsáveis por transformar radicalmente o mundo em que vivemos, destacando-se o uso de softwares, inteligência artificial, robótica, automação, entre outras inovações.

Sob esse contexto, no âmbito do direito previdenciário não foi diferente. Tanto no sistema judiciário quanto no próprio INSS, nota-se que, gradativamente, as formas de acesso e procedimentos vêm sendo alterados para modelos mais tecnológicos (Berwanger; Weber, 2024, p. 02).

Sob este viés, a primeira vez que se tratou da necessidade de automatização em matéria previdenciária foi na Resolução Normativa nº 166, estabelecida em 2011, que

tratava, entre outros assuntos, do processo eletrônico na Autarquia Previdenciária (Sousa, 2024, p. 30). A norma tinha por objetivo destacar a relevância dos avanços proporcionados pelo processo eletrônico e pela adoção de novas tecnologias na análise de requerimentos, no exame de documentos e no armazenamento de dados.

A partir do Decreto nº 8.539, de 2015, foi autorizada a utilização de sistemas eletrônicos no âmbito do processo administrativo. Na esteira dessa modernização, foram implementados importantes ferramentas institucionais, como o Portal de Atendimento (PAT) e o Sistema de Gerenciamento de Tarefas (GET), culminando, posteriormente, na implantação do Projeto INSS Digital, formalizado por meio da Portaria nº 91/PRES/INSS (Sousa, 2024).

Ainda, conforme Berwanger e Weber (2024):

Em 2018, foi criado o Meu INSS, aplicativo e site que permitem ao cidadão ter acesso aos serviços do INSS sem o auxílio de um servidor da autarquia e sem precisar se deslocar a uma agência da Previdência, como fazer o requerimento de um benefício, consultar simulações de aposentadorias, acertar pendências, agendar perícia médica, dentre outros.

Vê-se que, em tese, a informatização dos sistemas tem um papel relevante na atribuição de celeridade e facilidade no acesso aos benefícios previdenciários pelos cidadãos. No entanto, o processo administrativo e judicial previdenciário é composto por nuances complexas, as quais, na busca de um benefício previdenciário, devem ser muito bem compreendidas, para que se tenha êxito. (Berwanger; Weber, 2024, p. 4).

Ocorre, entretanto, que embora a tecnologia promova eficiência operacional, ela também exclui grupos vulneráveis, como idosos, pessoas de baixa renda e residentes em áreas rurais, que enfrentam barreiras como falta de acesso à internet (Dos Santos; Gomes, 2025, p. 01)

Nesse sentido, apesar dos avanços tecnológicos e esforços de autoridades para democratizar o uso das ferramentas digitais, o analfabetismo digital revela-se como um obstáculo significativo à efetivação plena da informatização dos sistemas, especialmente entre os segurados mais vulneráveis – como é o caso da população rural, objeto deste estudo – pois, em que pese tenha havido um exponencial avanço da informatização dos serviços públicos, este não alcançou de forma homogênea todos os segurados.

Nota-se, por exemplo que, dados do IBGE de 2021 mostram que, enquanto 90% dos domicílios brasileiros tinham acesso à internet, esse número caía para 74,7% nos domicílios rurais. A mesma pesquisa apontou que, em 16,2% dos domicílios rurais avaliados, a falta de disponibilidade do serviço de acesso à internet era um dos motivos para a não utilização. Além disso, em 22,3% desses domicílios, nenhum morador sabia

utilizar a internet. (Berwanger; Weber, 2024). Já dados do IBGE de 2023, indicam um aumento nesse número, indicando que cerca de 22% da população do campo sequer tem acesso à internet (Sousa, 2024).

Nesse sentido, mostra-se correto considerar que a exclusão digital deriva, de um lado, da infraestrutura de telecomunicações precária ou inexistente em muitas áreas rurais – fator que torna a conexão estável inviável – e, de outro, da ausência de habilidades com ferramentas digitais por parte dos segurados especiais, uma vez que, observa-se a dificuldade em operar dispositivos tecnológicos, somada à falta de familiaridade e à insegurança ao navegar por sites e aplicativos, como barreiras significativas para a inclusão digital da população rural, onde predominam baixa escolaridade e analfabetismo funcional.

Ainda, aliam-se a esses fatores o preconceito histórico enfrentado pelos trabalhadores rurais e o tardio reconhecimento de seus direitos previdenciários (Berwanger; Weber, 2024)¹¹.

Não obstante, em segundo plano, considerando as condições deficitárias de vida no campo, sabe-se que em função das condições históricas da realidade campesina, a participação de cada membro da família no trabalho agrícola era – e ainda é – essencial para assegurar o mínimo de subsistência do núcleo familiar.

Assim, nesse cenário desvaloriza-se a necessidade de educação dos jovens provenientes dessas famílias e, por consequência, produz-se adultos com baixo grau de instrução. Logo, o abandono escolar contribui diretamente para que a educação das populações rurais fique defasada, resultando em indivíduos com precária ou nenhuma instrução. Consoante ao que dispõem Berwanger e Weber (2024)

Não só pelo atraso da legislação previdenciária em favor do trabalhador rural, mas também em razão da desvalorização do labor rurícola no país, o segurado especial, em sua maioria, desde a infância precisou se afastar da escola para se dedicar ao trabalho rural, a fim de contribuir para o sustento do núcleo familiar. (Berwanger; Weber, 2024, p. 8)

Ainda segundo os autores:

Com efeito, é possível inferir que, a partir da circunstância do abandono escolar, a educação das populações rurais acabou ficando defasada, resultando em indivíduos que, muito embora desempenhem um labor de inquestionável relevância para a manutenção da sociedade, possuem precária ou nenhuma

¹¹ Conforme os autores: “os preconceitos históricos enfrentados pelos trabalhadores rurais influenciam na forma como participam da sociedade e, ainda que não diretamente, na sua capacidade de se adequar e beneficiar dos avanços tecnológicos que surgiram nos últimos anos”. (Berwanger e Weber, 2024, p.09).

instrução. Como consequência disso, há reflexos na capacidade de acompanhar as mudanças da sociedade, sobretudo no que diz respeito à adaptação as novas tecnologias. (Berwanger; Weber, 2024, p. 9)

Mostra-se inequívoco, portanto, que essa defasagem educacional alimenta o analfabetismo digital, tornando as populações rurais particularmente vulneráveis em uma sociedade cada vez mais tecnológica. A esse respeito, complementa-se:

Criou-se o que pode ser chamado de um analfabetismo digital, ao passo que as populações rurais se tornaram obsoletas em relação ao meio em que vivem, que é cada vez mais tecnológico, não dando conta de acompanhar as mudanças e inserir neste novo ambiente. (Berwanger&Weber, 2024, p. 10 e 11)

Sob esse contexto, o sistema digital “Meu INSS”, apesar de ter a intenção de facilitar, não é intuitivo para o segurado menos familiarizado ao mundo digital, que enfrenta obstáculos até mesmo para navegar na página inicial. Conforme destacam Dos Santos e Gomes (2025)

Apesar dos avanços da tecnologia contribuir para a Seguridade Social, persistem desafios significativos relacionados à exclusão digital. Muitos cidadãos enfrentam dificuldades para interagir com os canais remotos da Previdência Social, dentre essa população fragilizada digitalmente, encontram-se os grupos vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência, moradores de áreas rurais e indivíduos de baixa renda, são especialmente afetados por esse cenário, em razão da falta de acesso a dispositivos tecnológicos ou da limitação no uso de recursos digitais. (Dos Santos; Gomes, 2025, p. 07)

Nesta senda, resta evidente que embora as inovações tecnológicas no âmbito previdenciário representem um avanço significativo na modernização da administração pública por visarem à ampliação do acesso e à celeridade na prestação dos serviços, elas também impõem uma barreira à efetivação da inclusão social daqueles que têm pouca ou nenhuma instrução, especialmente no caso dos trabalhadores rurais.

Inevitavelmente, tais fatores têm reflexos negativos na forma como os trabalhadores rurais conseguem se encaixar em uma sociedade cada vez mais evoluída e informatizada e, por conseguinte, impactam diretamente na capacidade de uso das tecnologias, criando limitadores de acesso aos seus direitos, sobretudo aos benefícios previdenciários, como visto nesta análise. (Berwanger; Weber, 2024, p. 14).

Neste ponto, merece destaque outra questão: o distanciamento entre o segurado especial e o servidor, especialmente, quando se considera que os benefícios previdenciários tratam-se de processos que exigem um olhar mais humanizado e menos mecanizado do que aquele proporcionado pelas ferramentas digitais automatizadas.

Ocorre que, originalmente, o servidor deve exercer um papel ativo de orientação e auxílio, tendo em vista que o dever de informação e orientação é, inclusive, um princípio consagrado do direito público. No entanto, a distância física dos centros urbanos, somada à ausência de atendimentos presenciais diretos, fragiliza ainda mais esse vínculo institucional e prejudica o acesso do segurado especial aos serviços.

Assim, com a implementação de atendimentos predominantemente remotos, o contato direto entre segurado e servidor foi reduzido, dificultando a prestação de orientações básicas sobre os procedimentos administrativos. Segundo o que afirma Sousa (2024), por exemplo, a maior parte dos serviços prestados de forma presencial nas agências locais, passaram a ser realizados sob prévio agendamento, intensificado de forma indireta a procura pela “agência virtual” (Sousa, 2024, p. 32). Essa mudança, sem o devido preparo dos segurados e sem políticas de transição inclusiva, acentuou a sensação de desamparo entre os usuários rurais do sistema previdenciário.

Nesse sentido, Santos e Gomes (2025) advertem que a utilização exclusiva de plataformas digitais não deve prevalecer quando configurar entrave ao exercício dos direitos dos segurados. Defendem, assim, a manutenção do atendimento presencial e de outras formas complementares de suporte, como medidas compensatórias às desigualdades no acesso à internet e às tecnologias digitais.

Cabe salientar ainda, Berwanger e Weber (2024) destacam que, seja na esfera administrativa ou judicial, o direito previdenciário envolve procedimentos técnicos e complexos. Quando tais procedimentos são transferidos para plataformas digitais, é imperioso que o Estado garanta não apenas o acesso às informações, mas também a sua compreensão pelos segurados. A disponibilização de serviços digitais sem o devido suporte pedagógico e técnico compromete a efetividade do sistema.

Nesse sentido, coaduna Sugeta (2022):

A fila que era presencial, agora tornou-se digital e a cada dia aumenta a quantidade de benefícios pendentes de análise, não cumprindo o sistema digital a função para o qual foi criado, aumentando ainda mais o tempo de resposta e aumentando a judicialização dos requerimentos administrativos não analisados. A evolução que se esperava com o processo digital no INSS era um processo administrativo previdenciário eficiente, menos utilização do Poder Judiciário e um sistema mais racional e inteligente. Contudo, a fila virtual demonstra o contrário e deixa transparecer o quão (des)preparados estamos para o uso da tecnologia, pois, se o próprio sistema não está, o que se esperar dos que o utilizam. (Sugeta, 2022, p. 68)

Nesse contexto, na prática, essas falhas nos atendimentos iniciais geram um efeito cascata nocivo, em que o processo administrativo mal instruído leva o segurado a buscar o Poder Judiciário, não para solucionar o mérito de seu direito, mas para remediar lacunas e erros administrativos que poderiam ter sido evitados com uma orientação adequada (Berwanger; Weber, 2024).

Com efeito, evidencia-se então que a virtualização do atendimento, por si só, não constitui obstáculo, mas torna-se problemática quando não acompanhada de infraestrutura adequada, suporte técnico e políticas de inclusão digital. O verdadeiro entrave não reside na virtualização em si, mas na ausência de preparo institucional para atender adequadamente à nova demanda, o que inclui limitações de acesso à internet, ausência de suporte técnico, barreiras de letramento digital e instabilidade dos sistemas eletrônicos, fatores que, somados, acabam gerando ainda mais atrasos e insegurança na análise dos requerimentos administrativos (Sugeta, 2022).

A digitalização dos serviços previdenciários, embora tenha sido concebida para ampliar o acesso e a celeridade na tramitação dos requerimentos, tem, na prática, produzido efeitos excludentes e, a dependência de recursos tecnológicos inacessíveis a grande parte da população rural, aliada à instabilidade dos sistemas eletrônicos, acaba por limitar o acesso aos direitos e acentuar a vulnerabilidade dos segurados, que se veem cada vez mais dependentes de terceiros para requerer os benefícios constitucionalmente garantidos, gerando atrasos e entraves adicionais na análise administrativa.

Neste ponto, portanto, é possível inferir que a exclusão digital constitui uma das faces mais visíveis da desigualdade social contemporânea (Sousa, 2024), pois, a forma como a automatização vem sendo implementada intensifica a vulnerabilidade de grupos sociais historicamente marginalizados. Ainda segundo o autor:

[...] existem consequências indiretas do processo de automatização, que é a exclusão de grupos vulneráveis, seja pela falta de acesso aos meios digitais, analfabetismo digital ou pela falta de instruções e prestação de informações adequadas acerca do processo administrativo no âmbito digital. (Sousa, 2024, p. 46).

Ademais, ela reflete a ausência de políticas públicas eficazes de inclusão tecnológica e resulta na marginalização digital de segmentos vulneráveis da população, como os trabalhadores rurais. Ao não possuírem acesso aos meios digitais — ou ao não saberem utilizá-los adequadamente — esses cidadãos se veem privados de exercer seus

direitos básicos, inclusive os previdenciários, perpetuando um ciclo de exclusão que contradiz os princípios constitucionais de universalidade e equidade da seguridade social.

A exclusão digital vivenciada pelos segurados especiais limita seu acesso aos benefícios previdenciários, comprometendo a capacidade da seguridade social de cumprir sua finalidade de promoção do bem-estar e justiça social, visando reduzir desigualdades e garantir o mínimo existencial (Sousa, 2024, p. 51).

Outrossim, deve-se considerar que o trabalhador rural é colocado em posição de desigualdade quando se trata da utilização de ferramentas digitais, se comparado a um trabalhador urbano instruído e habituado ao meio tecnológico (Berwanger; Weber, 2024, p. 13). Consequentemente, mostra-se razoável considerar que o princípio constitucional da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, previsto no art. 194, inciso II, da Constituição Federal, é diretamente comprometido quando a forma de acesso aos serviços previdenciários e assistenciais impõe barreiras que resultam na exclusão de populações rurais.

Sumariamente, a implementação de soluções tecnológicas, sem considerar as desigualdades estruturais no acesso à informação e à conectividade, reforça esse cenário de exclusão, contrariando a lógica de equidade que orienta o sistema de seguridade social brasileiro. Nesse interim, é importante frisar que o Estado tem o dever de informação e orientação para com os segurados e deve se certificar de que todos tenham acesso às informações e as compreendam para utilizar as ferramentas a seu favor.¹²

Isto posto, o Estado, enquanto garantidor dos direitos fundamentais, possui o dever jurídico e ético de promover meios para que a população compreenda os procedimentos necessários ao exercício de seus direitos e possa utilizar, de forma eficaz, as ferramentas tecnológicas disponíveis afim de que as inovações tecnológicas, portanto, não representem um obstáculo ao exercício de direitos, mas sim atuem como instrumentos de inclusão, promovendo o acesso universal, igualitário e eficiente aos serviços públicos.

¹²Em conformidade ao que dispõe o art. 5º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011: É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

5. O FENÔMENO DA HIPERJUDICIALIZAÇÃO DO AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA RURAL NO ESTADO DO MARANHÃO

Enfim superadas as análises teóricas do objeto de estudo do presente trabalho, mostra-se possível prosseguir à análise do crescimento expressivo das ações judiciais relacionadas ao auxílio por incapacidade temporária rural no Estado do Maranhão, entre os anos de 2022 e 2024.

Em princípio, a expressão “hiperjudicialização” ora debatida remete não apenas ao volume de demandas, mas à constatação de que a via judicial tem se tornado o principal — e muitas vezes único — caminho viável para a efetivação do direito à proteção social. Ao invés de ser exceção, o Judiciário passou a funcionar como mecanismo ordinário de acesso ao benefício, revelando o esgotamento funcional do processo administrativo previdenciário, especialmente no que se refere ao segurado especial rural.

Nesse contexto, serão examinados dados extraídos de boletins oficiais do INSS (BEMBI e BEPS) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a fim de traçar um panorama lógico do aumento da litigiosidade no Maranhão, relacionando-os ao impacto das falhas estruturais do INSS, como a morosidade pericial, a rigidez documental e a exclusão digital.

Com base nessa análise crítica, o capítulo pretende demonstrar que a hiperjudicialização não decorre de atitudes abusivas dos segurados, mas sim da omissão estatal e da ineficiência administrativa que comprometem, de forma estrutural, o acesso a direitos fundamentais no campo previdenciário.

5.1 O crescimento da litigiosidade previdenciária e os impactos para a Justiça Federal

Ao longo dos capítulos anteriores, o presente estudo objetivou delinear a trajetória legislativa e institucional da proteção previdenciária dos segurados especiais, marcada por avanços normativos e, em contrapartida por omissões estruturais. Tem-se buscado evidenciar que a atuação estatal, embora formalmente garantidora de direitos — e que, segundo os princípios constitucionais, deveria ser orientadora, acessível e eficiente — nem sempre se mostra efetiva na concretização desses direitos no plano prático, o que pode ser observado, por exemplo, desde o reconhecimento tardio desses trabalhadores

como segurados da Previdência Social até os obstáculos persistentes enfrentados no processo administrativo de concessão do auxílio por incapacidade temporária rural.

Em destaque especial a abordagem do capítulo anterior, demonstrou-se que a burocracia estatal, a exigência excessiva de prova material e a rigidez pericial exercida pelo INSS têm operado como mecanismos de exclusão. Com efeito, essas práticas administrativas, que deveriam zelar pela proteção social, muitas vezes desconsideram o contexto de vulnerabilidade e informalidade do meio rural, afastando o segurado especial da tutela previdenciária.

Nesse sentido e, conforme inicialmente exposto, o Estado do Maranhão apresenta um dos índices mais altos de população residente em áreas rurais do Brasil, com 29,07% dos habitantes vivendo no campo, segundo o Censo do IBGE de 2022. Esse percentual está bem acima da média nacional, evidenciando a forte presença do trabalho agrícola familiar e da informalidade no território.

Ademais, quando se observa o panorama das condições socioestruturais do Maranhão, identificam-se indicadores de acesso efetivo da população rural a políticas públicas básicas, inclusive a previdenciária como, por exemplo, apenas 66,15% dos domicílios possuem abastecimento de água por rede geral, 18,16% estão ligados à rede de esgoto, e apenas 71,43% contam com coleta de lixo regular (IBGE, 2022), o que revela uma realidade de infraestrutura deficiente e de vulnerabilidade estrutural, incompatível com os pressupostos de equidade e universalidade da Seguridade Social.

Ademais, soma-se a isso o baixo nível de escolarização: mais de 1,9 milhão de pessoas no Maranhão têm apenas ensino fundamental incompleto, o que representa uma parcela significativa da população com graves dificuldades de compreensão dos procedimentos administrativos. Além disso, 15,05% da população é analfabeta, o que reforça os obstáculos enfrentados no momento de reunir documentação adequada ou realizar o requerimento digital do auxílio por incapacidade temporária.

Assim, apesar do discurso institucional de modernização do acesso aos serviços públicos, os dados sobre conectividade digital também indicam exclusão: embora 77,09% dos domicílios maranhenses tenham acesso à internet, os 22,91% restantes representam cerca de meio milhão de domicílios completamente desconectados, concentrados, em sua maioria, nas zonas rurais mais empobrecidas. Por óbvio, tal exclusão tecnológica compromete a eficiência do processo de digitalização dos requerimentos previdenciários e aprofunda a marginalização de quem mais necessita da proteção estatal.

Em comparação a outras regiões do país, especialmente os estados do Sul e Sudeste, os dados do Maranhão revelam um descompasso evidente entre os avanços normativos e tecnológicos promovidos pela Administração Pública e a realidade vivenciada pelos beneficiários no campo. Isso demonstra a importância de reconhecer a desigualdade regional como elemento estrutural que deve ser considerado na formulação e execução de políticas públicas previdenciárias.

É nesse contexto que se evidencia a necessidade de aprofundar a análise sobre o fenômeno da hiperjudicialização do auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão. A este ponto, já é possível inferir que a ausência de políticas públicas voltadas à inclusão digital, a falta de orientação adequada dos segurados e a maior flexibilização – por parte do judiciário – na interpretação e aceitação dos elementos de provas produzidos em meio rural acabam por tornar mais atrativo ao segurado transferir sua expectativa de direito para a via judicial, por acreditar que a tramitação do processo perante o Poder Judiciário será mais eficaz do que na esfera administrativa do INSS.

Explica-se, em termos práticos, que os mecanismos administrativos têm se mostrados falhos em atender adequadamente às demandas dos segurados especiais e, estas problemáticas transferem ao sistema de justiça a responsabilidade de reparar injustiças que poderiam — e deveriam — ser resolvidas na esfera administrativa. A esse respeito, bem assinala Santos (2017):

De mais a mais, a submissão de concessão dos benefícios previdenciários pelo poder judiciário, sofrem o fenômeno da judicialização. As falhas na atividade administrativa de concessão e/ou negação de benefícios previdenciários e assistenciais geram a necessidade de uma maior atuação do âmbito jurídico (Santos, 2017, pág. 29)

Com efeito, como bem assinala Neris (2023) uma grande parcela dos segurados que pleiteiam o deferimento de algum benefício previdenciário obtém como resposta a negativa do direito pela Autarquia Previdenciária. Sob este cenário e, motivados de nítido inconformismo em face dos serviços prestados pela Autarquia previdenciária, que os segurados especiais optam por ajuizar ações para assegurar seus direitos. Também conforme o autor:

O elevado número de indeferimentos de requerimentos administrativos de benefícios previdenciários pelo Instituto Nacional do Seguro Social reflete diretamente no Poder Judiciário brasileiro, isto porque os requerentes, inconformados com a negativa da Autarquia Previdenciária, passam a buscar o sistema de justiça para corrigir possíveis arbitrariedades ou ilegais

perpetradas pelo INSS nas análises dos requerimentos administrativos (Neris, 2023, pág. 21)

Neste panorama, o Poder Judiciário acaba sendo constantemente acionado para solucionar questões previdenciárias de todos os níveis de complexidade, com o propósito de assegurar direitos fundamentais ligados ao bem-estar social. Tal prática tem resultado em uma sobrecarga da Justiça Federal tendo em vista que é incumbida de analisar casos de pedidos e requerimentos como um todo quando, idealmente, só deveria precisar exercer tais tarefas em hipóteses excepcionais (Neris, 2023).

A análise que se segue, portanto, parte dessa constatação para discutir o crescimento da litigiosidade previdenciária e seus impactos concretos sobre a estrutura da Justiça Federal. No Maranhão, esse fenômeno tem se mostrado expressivo, refletindo não apenas a fragilidade do atendimento administrativo do INSS, mas também as consequências diretas de um modelo excludente de gestão previdenciária. Assim, este capítulo, em último, busca compreender de forma crítica a relação entre ineficiência administrativa e sobrecarga judicial, problematizando seus efeitos tanto sobre o sistema de justiça quanto sobre os segurados que nele buscam proteção.

Sob este viés, em termos técnico-normativos, sabe-se que a competência para o julgamento dos processos em que entidades autárquicas federais (ao caso, o INSS em específico) sejam partes interessadas é, originariamente, da Justiça Federal, com exceção das causas relacionadas a acidentes de trabalho, cuja competência é atribuída à Justiça Estadual. Além disso, conforme os §§ 3º e 4º do mesmo artigo, a lei poderá autorizar que a Justiça Estadual julgue causas previdenciárias quando não houver Vara Federal na comarca do domicílio do segurado, ficando estabelecido que os recursos dessas decisões serão direcionados ao Tribunal Regional Federal competente (Brasil, 1988).

Nesta senda, convém mencionar que um dos fatores centrais da judicialização do auxílio-doença reside justamente na própria natureza do benefício, haja vista sua concessão estar condicionada à comprovação de existência ou não de incapacidade laborativa.

Ocorre que, tal requisito, embora previsto legalmente, na atuação prática sofre contornos problemáticos quando submetido à apreciação pericial judicial. A esse respeito, convém lembrar um ponto discutido no capítulo anterior: a atuação da perícia médica. Conforme outrora exposto, trata-se de um procedimento formal essencial para o

reconhecimento do direito ao benefício, uma vez que é por meio da avaliação médica pericial que se atesta, ou não, a existência da incapacidade laborativa.

Logo, como bem observa Santos (2017), a questão da judicialização está diretamente ligada à forma como o INSS e seus peritos definem — ou se propõem definir — a incapacidade. Muitas vezes, decisões administrativas são baseadas em critérios restritivos ou interpretações rigorosas, o que leva os segurados a buscarem o Poder Judiciário em busca de uma reavaliação mais favorável.

Nessa dinâmica, os laudos médicos judiciais acabam assumindo um papel decisivo, quase absoluto, no desfecho dos processos, influenciando fortemente a concessão ou não do benefício.

A problemática existente na judicialização do benefício de auxílio-doença encontra-se na essência do benefício, qual seja, a categorização daquilo que seria incapacidade, substancialmente através dos laudos médicos judiciais, uma vez que apenas estes e por si só é o que delimita o resultado final do processo (Santos, 2017, pág. 29)

Evidencia-se, ainda, uma discordância frequente entre o parecer do perito do INSS e o laudo do médico assistente do trabalhador rural, assim como, frequente insatisfação quanto a imposição da chamada “alta programada”, tendo em vista que, tratam-se de altas padronizadas e que, muitas vezes, ignoram a evolução clínica real do segurado.

Assim, volta-se ao ponto de a problemática existente na judicialização do benefício de auxílio-doença encontrar-se, primariamente na configuração do que seria incapacidade, visto que não são raras as situações em que, mesmo diante de atestados médicos demonstrando a permanência da incapacidade, os pedidos de prorrogação do benefício são sumariamente indeferidos pelos peritos do INSS, sem fundamentações adequadas.

Por consequência lógica, essas práticas tendem a expor o segurado especial a uma espécie de “hiato” de proteção, no qual permanece doente, mas desamparado pelo sistema previdenciário e, sob este cenário, muitos segurados se veem obrigados a recorrer ao Judiciário não como uma alternativa excepcional, mas como a única via de reconhecimento de um direito indevidamente negado em esfera administrativa.

Santos (2017) bem reconhece diversas contradições no processo de reconhecimento da incapacidade laborativa, afirmando, ainda que o modelo atual é

marcado por uma oscilação entre critérios taxativos e subjetivos, configurando uma lógica fundada na desconfiança em relação ao segurado.

Não obstante, o autor destaca, por exemplo, dificuldades tanto operacionais quanto jurídicas no campo das perícias médicas, evidenciadas por perícias anacrônicas, marcadas por simplificações excessivas e por conteúdos vagos. Além disso, aponta que tais laudos acabam sendo utilizados como critério vinculante nas decisões judiciais, conferindo aos peritos médicos uma posição que, na prática, os aproxima da função de julgadores (Santos, 2017)

Em suma, esse quadro revela uma das raízes da crescente judicialização das demandas previdenciárias: a combinação entre a ineficácia da via administrativa e a centralidade da prova pericial, geralmente baseada em critérios vagos, padronizados e pouco transparentes.

Outrossim, para além do impacto direto sobre os direitos dos segurados, essa estrutura de excessiva dependência da via judicial afeta também a própria organização administrativa e o funcionamento do sistema de justiça. Segundo Neris (2023), o aumento exponencial de ações previdenciárias compromete tanto a capacidade de resposta do INSS quanto a efetividade da atuação do Judiciário, especialmente da Justiça Federal, que concentra a maior parte dessas demandas.

Na esfera administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social, o crescimento exorbitante da litigiosidade traz impactos decorrentes das ações judiciais previdenciárias. Segundo Demo (2021), aproximadamente 46,4% das ações judiciais previdenciárias estabelecem obrigações ao INSS, como a implantação de um benefício concedido na esfera judicial ou a adoção de outra medida, o que acarreta sobrecarga e morosidade nas análises dos requerimentos administrativos. (Neris, 2023, pág. 26 e 27)

Também segundo o autor o crescimento desproporcional das demandas judiciais impõe ao Instituto custos duplicados: os custos do processo administrativo ineficaz e, em seguida, os do litígio judicial (Neris, 2023), conforme expõe:

No âmbito do Poder Judiciário brasileiro, especialmente da Justiça Federal, à qual compete o processamento das ações em que o INSS se apresente como demandado ou demandante, judiciais a judicialização intensa da Previdência Social impacta nos serviços, e nos custos da manutenção da função jurisdicional do Estado, elevando-os de forma significativa (Demo, 2021, apud in, Neris, 2023, pág. 28)

De igual modo, considera-se ainda que aos custos inerentes ao processo administrativo, somam-se os elevados encargos decorrentes da movimentação da máquina judiciária, em uma dinâmica que se mostra incompatível com o princípio da

eficiência administrativa. Soma-se a isso o custo humano, expresso na supressão da dignidade dos segurados, que enfrentam longos períodos de espera para a solução de seus conflitos previdenciários, um impacto difícil de ser mensurado (Neris, 2023, p. 27).

Neste ponto, não parece desarrazoado concluir que a inércia e a rigidez institucionalizadas no âmbito do INSS acabam por transferir ao Poder Judiciário uma função que deveria ser primariamente desempenhada pela própria Administração: a resolução célere, simples e eficiente das demandas dos segurados.

No Poder Judiciário, conforme discute (Ortiz, 2022) os efeitos também são sentidos em larga escala, visto que a crise enfrentada pelo Judiciário teve início com a expansão da litigiosidade, impulsionada pela ampliação do acesso à justiça. No entanto, tal crescimento não foi acompanhado da estrutura necessária para que o Judiciário pudesse responder a esse aumento de demanda de forma adequada, tanto em volume quanto em tempo razoável.

Sob esse contexto, é evidente que a morosidade na análise administrativa e os indeferimentos sistemáticos agravam essa realidade. O maior desafio, segundo Ortiz (2022, p. 23), reside no desequilíbrio entre o número de processos pendentes e o elevado ingresso de novas ações. O resultado é um sistema que julga um volume de processos significativamente inferior ao número de casos que entram, provocando o aumento constante do estoque de demandas não solucionadas e, conseqüentemente, um elevado índice de congestionamento processual. Ora veja-se:

O maior contratempo, pode-se assim dizer, reside no volume de processos pendentes e o volume de novos processos que ingressam no judiciário. [...] O que se verifica é que o sistema judiciário julga uma quantidade de processos muito inferior a quantidade de processos entrantes, o que causa aumento no estoque de processos pendentes, gerando o alto índice de congestionamento (Ortiz, 2022, pág. 23).

Diante da inércia do INSS, muitos segurados recorrem à via judicial apenas com intuito de obter uma resposta mais célere acerca do direito pleiteado, ainda que sob o risco de ser esta resposta negativa. Destaca-se, pois, que em situações recorrentes, o segurado sequer aguarda manifestação administrativa formal e, diante da omissão prolongada, opta por impetrar mandado de segurança ou ajuizar ação ordinária, alegando o chamado indeferimento tácito, fundamentado na violação ao direito fundamental à razoável duração do processo administrativo, previsto no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal. Conforme:

A via reflexa ao retardamento na análise de benefícios é a judicialização, de modo que muitos benefícios são levados ao judiciário sem uma resposta proferida pelo INSS. Ou ainda, impetra-se mandados de segurança a fim de que se obtenha uma resposta em prazo razoável. Ainda que a judicialização, no caso concreto, não seja a melhor solução prevista pelo Requerente, por vezes, torna-se meio para uma resposta administrativa. (Ortiz, 2022, pág. 30)

Esse comportamento encontra respaldo na jurisprudência, que reconhece que o excesso de prazo para análise do requerimento administrativo configura lesão a direito, legitimando o ajuizamento da ação judicial por interesse processual devidamente caracterizado. Exemplo disso é o julgado proferido pelo próprio Tribunal Regional Federal da 1ª Região que reformou sentença de indeferimento da petição inicial por ausência de interesse de agir, reconhecendo que a demora de mais de 1 ano e 9 meses na análise de benefício assistencial justifica o ajuizamento da demanda judicial. Ora veja-se:

VOTO/EMENTA PROCESSUAL CIVIL. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO SEM REGULAR PROCESSAMENTO E INDEFERIMENTO. DEMORA NA ANÁLISE DO BENEFÍCIO . INDEFERIMENTO TÁCITO. DIREITO À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. INTERESSE DE AGIR. RECURSO PROVIDO . SENTENÇA ANULADA. 1. Cuida-se de recurso inominado interposto por João Victor dos Santos Figueira contra sentença que indeferiu a petição inicial, fundada na ausência de interesse processual, nos termos do art. 330, III, do CPC . 2. Alega a parte autora que recebeu benefício assistencial durante 17 anos, sendo que após o bloqueio indevido pela autarquia, postulou nova concessão na data de 13.02.2020, não tendo o INSS analisado o pedido até a data da propositura da ação (09 .11.2021), o que vem comprometendo sobremaneira sua sobrevivência, não podendo ser penalizado pela demora injustificada da autarquia. 3. A sentença indeferiu a inicial sob o fundamento da ausência de interesse de agir da autora, destacando que No tocante às demandas previdenciárias, o Supremo Tribunal Federal - STF sedimentou entendimento de que o interesse de agir (a necessidade de ir a juízo) somente existe quando o requerimento administrativo previamente apresentado ao INSS foi indeferido . Em outras palavras, não está caracterizada ameaça ou lesão a direito antes da apreciação do requerimento administrativo pela autarquia federal. No mesmo julgado, o Supremo posicionou-se no sentido de que o excesso de prazo para a análise do requerimento administrativo não configura ameaça ou lesão a direito. Confira-se a ementa do RE 631.240:4 . Na hipótese dos autos, verifica-se que o autor permaneceu em gozo de amparo assistencial ao deficiente no período de 13.03.2000 a 31.10 .2019, formulando novo requerimento administrativo em 13.02.2020 (protocolo n. 666441503) . Em 09.11.2021 ajuizou a presente ação, posto que não obtida resposta da autarquia, o que prova seu interesse processual.5 . A omissão do INSS por mais de 45 dias em deliberar acerca do pedido administrativo, previsto no art. 174 do Decreto nº 3.048/99, configura omissão suficiente a caracterizar a presença de lide e abrir a instância judicial, já que não se pode submeter o segurado a uma espera indefinida para ver analisado seu pedido, muito menos quando se trata de verba alimentar pleiteada por deficiente. Lado outro, o parágrafo único do art . 174 dispõe que o prazo de 45 dias fica prejudicado nos casos de justificativa administrativa ou outras providências a cargo do segurado, que demandem a sua dilação.6. No caso em apreço, não foi apresentada nenhuma justificativa plausível para dilação do prazo de análise do requerimento, que, na data da propositura da ação, atingia 1 ano e 9 meses. Assim, tenho por

atendido pela parte autora o requisito do requerimento administrativo, inclusive seu indeferimento por omissão .7. Nesse sentido, confira-se julgado do egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região: PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO . DEMORA EXCESSIVA. ILEGALIDADE. 1. O prazo para análise e manifestação acerca de pedido administrativo de concessão de benefício previdenciário submete-se ao direito fundamental à razoável duração do processo e à celeridade de sua tramitação, nos termos do art . 5º, LXXVII, da CF/88. 2. A demora no processamento e conclusão de pedido administrativo equipara-se a seu próprio indeferimento, tendo em vista os prejuízos causados ao administrado, decorrentes do próprio decurso de tempo. 3 . Caso em que restou ultrapassado prazo razoável para a Administração decidir acerca do requerimento administrativo formulado pela parte. (TRF4 Remessa Necessária Cível: 20100326420194017112/RS, Relator.: JOSÉ LUIS LUVIZETTO TERRA, Data de Julgamento: 17/03/2020, 5ª Turma) 8. RECURSO PROVIDO para anular a sentença e determinar o retorno dos autos ao juizado de origem para regular processamento do feito.9 . Sem honorários advocatícios ante o provimento do recurso. (TRF-1 - RECURSO CONTRA SENTENÇA DO JUIZADO CÍVEL: 10077743420214013502, Relator: FRANCISCO VALLE BRUM, Data de Julgamento: 19/04/2023, PRIMEIRA TURMA RECURSAL - GO, Data de Publicação: PJe Publicação 19/04/2023 PJe Publicação 19/04/2023)

Verifica-se, no julgado, que o colegiado enfatizou que “a omissão do INSS por mais de 45 dias em deliberar acerca do pedido administrativo [...] configura omissão suficiente a caracterizar a presença de lide e abrir a instância judicial”, sobretudo quando se trata de verba alimentar de natureza essencial.

Ainda, outro entendimento, no mesmo sentido, utilizado como fundamentação foi da 5ª Turma do TRF-4 que reconheceu que a demora excessiva na conclusão do processo administrativo equivale, na prática, ao indeferimento do pedido, o que impõe ao Judiciário o dever de intervir para garantir o acesso à justiça e evitar a perpetuação da violação de direitos fundamentais¹³

Logo, observa-se que o interesse de agir, na seara previdenciária, não se restringe à existência de uma negativa expressa do INSS. A omissão prolongada, sem justificativa plausível, configura indeferimento tácito e legítima a provocação do Judiciário, sobretudo diante da urgência e da natureza alimentar dos benefícios pleiteados. Evidencia-se, portanto, que a judicialização do auxílio por incapacidade temporária rural é, muitas vezes, consequência direta da ineficiência administrativa e da violação reiterada do dever estatal de assegurar um processo célere, acessível e fundamentado ao segurado especial.

Isto posto, a judicialização, embora indesejável, se apresenta como uma via eficaz de reparação dos danos causados pela má prestação do serviço público. Ortiz

¹³ TRF4, Remessa Necessária Cível: 20100326420194017112/RS, j. 17/03/2020.

(2022) em seus estudos aponta que o elevado número de decisões judiciais favoráveis (51% de procedência em primeiro grau) apenas confirma o quanto as negativas administrativas são indevidas, reforçando a legitimidade do uso da via judicial como recurso de última instância.

Conforme já citado anteriormente, Savaris (2021), aprofunda essa crítica ao afirmar que o fenômeno da judicialização decorre da má qualidade estrutural dos serviços prestados pelo INSS. Para o autor, o que se desenha é uma “administração paralela”, marcada por práticas que violam frontalmente os princípios constitucionais da legalidade, moralidade e do devido processo legal, enumerando diversos exemplos dessas práticas, como: recusas imotivadas de protocolo de requerimentos; indeferimentos sumários e sem fundamentação; ausência de orientação adequada aos segurados; e omissão no uso da justificação administrativa ou na admissão de provas válidas.

Assim, o Judiciário passa a ser visto como a única instância capaz de garantir o acesso ao benefício, alimentando uma cultura de judicialização permanente (Savaris, 2021). Destaca-se, ainda:

Quando a Administração Previdenciária põe termo a um processo administrativo, indeferindo benefício previdenciário sem propiciar ao segurado o pleno conhecimento acerca de seus direitos e de como deve proceder para resolver seus problemas com a Previdência Social (Lei 8.213/91, art. 88), quando não realiza justificação administrativa para confortar a prova documental apresentada pelo segurado (Lei 8.213/91, art. 108), quando não oferece espaço para exercício do contraditório e da ampla defesa no processo de concessão de benefício, contribui, com esse proceder ilegítimo, para a precária instrução do processo administrativo, para o adiamento da satisfação do direito material que se apresentou sob sua análise e, igualmente, para um aumento desnecessário e indevido de demandas judiciais previdenciárias. (Savaris, 2021, 317 - 318)

Ainda, cabe mencionar que a precariedade da instrução dos processos administrativos compromete a análise técnica e retarda a efetivação do direito material. Isso, conforme Savaris (2021) reforça a percepção de que o INSS não atua como garantidor de direitos, mas como agente bloqueador, fazendo com que muitos segurados sequer esperem um desfecho administrativo. Desejam, na verdade, apenas um indeferimento célere para “cumprir a formalidade” e acessar o Judiciário. Conforme o autor:

Isso faz com que a situação do segurado em face da Previdência Social se transforme precocemente em um litígio previdenciário. A agravar esta condição, começa a se consolidar uma consciência de que a entidade previdenciária é apenas um obstáculo à obtenção de uma prestação da

Seguridade Social (benefício previdenciário ou assistencial), pois é no Judiciário que o problema, acredita-se, será resolvido. Por vezes tudo o que o indivíduo almeja na esfera administrativa é um rápido indeferimento, de maneira a suprir a condicionante de ação consagrada pela jurisprudência (prévio indeferimento administrativo). (Savaris, 2021, 316)

Neste viés, ao invés de atuar como garantidor dos direitos sociais, o INSS torna-se, aos olhos da população, um órgão de negação, em que a simples análise objetiva e humanizada do caso concreto é substituída por filtros burocráticos e padrões decisórios automatizados.

Sumariamente, a ausência de fundamentação nos indeferimentos, a recusa em prestar informações adequadas aos segurados e o não aproveitamento da justificação administrativa para suprir lacunas documentais são sintomas de uma administração que atua em desvio de finalidade, tais condutas, portanto, revelam uma “administração paralela”, que viola os princípios constitucionais do devido processo legal, da moralidade e da eficiência.

Por fim, destaca-se o descompasso entre a atuação administrativa do INSS e a jurisprudência consolidada sobre direitos previdenciários. Segundo o que defende Savaris (2021), além da carência de servidores qualificados, há uma ausência de sintonia entre a postura da autarquia e os entendimentos consolidados na jurisprudência, o que resulta em uma “lacuna institucional” entre o direito aplicado nos tribunais e aquele efetivamente garantido na via administrativa.

O autor aponta que, mesmo diante de entendimentos pacificados nos tribunais superiores, o INSS insiste em posturas restritivas e ultrapassadas, o que aprofunda o fosso entre a prática administrativa e o direito efetivamente garantido pelo Judiciário. Conforme aduz:

Há um enorme espaço para correção judicial das ações ou omissões administrativas no campo previdenciário. São inúmeros os casos em que, ainda que a jurisprudência se encontre remansosa em determinado tema, a Administração Previdenciária persiste em um comportamento gravoso ao potencial beneficiário da Seguridade Social. (Savaris, 2021, 335)

Ortiz (2022) em consonância, também entende que o INSS descumpre etapas básicas do procedimento administrativo, como a emissão de cartas de exigência claras, o uso adequado dos dados cadastrais governamentais e a comunicação precisa ao segurado sobre o andamento de seu processo. A própria Instrução Normativa nº 128/2022, em seu art. 566, estabelece a obrigação de o servidor apontar quais providências são necessárias ao reconhecimento do direito. Contudo, na prática, raramente essa exigência é cumprida.

[...] o que se tem presenciado é a falta de instrumentalização processual por parte do INSS, que deve formalizar os autos com base em buscas informatizadas nas bases governamentais, além de emitir carta de exigências sempre que houver a necessidade de complementação comprobatória. A própria Instrução Normativa do INSS, IN 128/2022, no art. 566, destaca a obrigatoriedade do servidor elencar providências e documentos necessários quando constatada a ausência para o reconhecimento do direito, mas isso é uma raridade. (Ortiz, 2022, pág. 43)

Esse hiato institucional torna a proteção previdenciária uma promessa meramente formal. A via administrativa, que deveria ser a porta de entrada célere e desburocratizada para o exercício de direitos sociais, converte-se em uma barreira técnica e cultural, que apenas transfere o ônus da busca por justiça para o segurado — e para um Judiciário já sobrecarregado.

5.2 O cenário de judicialização do auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão (2022-2024), a partir dos relatórios oficiais do CNJ, do BEPS e do INSS

Inicialmente, o conceito de acesso à justiça tem por base a possibilidade de que todos possam livremente buscar o sistema judiciário para ver suas demandas analisadas e solucionadas mediante atuação estatal, sendo esse sistema acessível e efetivo para todos, sem distinções (Paraná Junior, 2024). A Constituição de 1988, ao erigir o acesso à justiça como direito fundamental no art. 5º, XXXV, atrai para o Estado o dever de garanti-lo de maneira universal, assegurando que todo cidadão, independentemente de raça, gênero ou condição socioeconômica, possa acessar o Judiciário em busca da proteção de seus direitos.

Nesse sentido, observa-se que a ausência de barreiras formais para a judicialização de benefícios previdenciários, somada à gratuidade da justiça e à ausência de ônus sucumbenciais em razão da assistência judiciária – regra nesses feitos – acabam por estimular a cultura do litígio. Savaris (2021) aponta que essa cultura conduz a uma litigância abusiva e ao consequente congestionamento judicial, dificultando a prestação jurisdicional célere. Conforme nota-se:

A cultura do litígio ainda é estimulada pela gratuidade da justiça e pela ausência de ônus sucumbenciais imediatos propiciada pela assistência judiciária – que nestes feitos é regra. Isso conduz a uma litigância abusiva com sua contribuição para a demora e congestionamento. (Savaris, 2021, pág. 336)

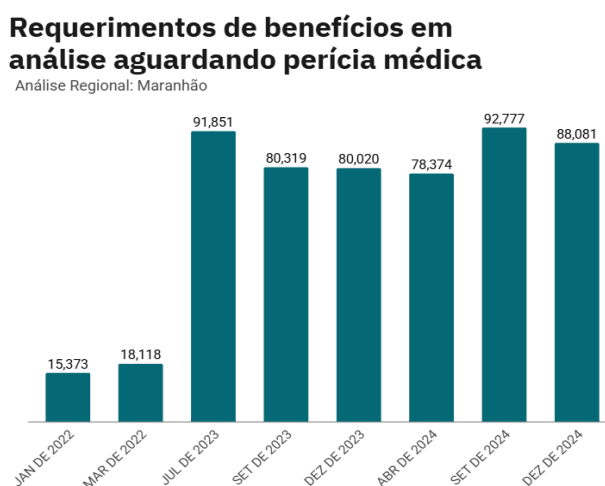
É fato que, a judicialização da previdência rural tem movimentado a máquina da justiça federal, tendo em vista as entradas anuais de milhares de demandas. Nessa linha, a análise dos dados estatísticos extraídos dos Boletins Oficiais da Previdência Social

(BEMBI e BEPS¹⁴) e do Painel do CNJ demonstram de forma objetiva o cenário que leva ao crescimento da judicialização a partir dos entraves administrativos enfrentados pelos segurados especiais no estado do Maranhão.

Ao longo do triênio correspondente ao período estudado (2022–2024), constata-se, a partir dos relatórios oficiais do INSS que no Maranhão a concessão do auxílio por incapacidade temporária representa em diversos meses do período analisado, mais de 50% dos benefícios previdenciários concedidos à clientela rural no estado, o que demonstra a centralidade deste benefício para a manutenção da renda e subsistência dessa população.

Por outro lado, esse cenário quantitativo positivo no número de concessões dos benefícios previdenciários não elimina, nem nos permite ignorar os gargalos estruturais que comprometem o acesso dos segurados aos seus direitos. Nesse sentido, um desses entraves está diretamente relacionado à morosidade nos processos administrativos, especialmente na fase de realização da perícia médica inicial, conforme pode-se inferir de dados revelados elaborados pelo próprio INSS:

Figura 01– Requerimentos de benefícios em análise aguardando perícia médica



Fonte: BEPS. Elaboração: Da Autora

Tabela 01 - Tempo de espera por perícia médica nos requerimentos de benefícios no Maranhão

Mês/Ano	Quantidade total de Requerimentos	Até 45 dias	Acima de 45 dias	% Até 45 dias	% Acima de 45 dias
Jan/2022	15.373	6.456	8.917	42,00%	58,00%
Mar/2022	18.118	8.706	9.412	48,05%	51,95%

¹⁴ Boletins Mensais de Benefícios por Incapacidade (BEMBI) e Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS)

Jul/2023	91.851	35.673	56.178	38,84%	61,16%
Set/2023	80.319	39.329	40.990	48,97%	51,03%
Dez/2023	80.020	35.307	44.513	44,12%	55,63%
Abr/2024	78.374	38.202	40.172	48,74%	51,26%
Set/2024	92.777	54.556	38.221	58,80%	41,20%
Dez/2024	88.081	50.365	37.716	57,18%	42,82%

Fonte: INSS, BEMBI. Elaboração: Da Autora

Conforme extrai-se, a quantidade de benefícios em análise aguardando perícia médica no estado do Maranhão entre janeiro de 2022 e dezembro de 2024 revela um cenário preocupante e, evidente, da situação de morosidade administrativa. Nos primeiros meses de 2022, observa-se que mais da metade dos requerimentos já ultrapassavam o limite de 45 dias de espera, com destaque para janeiro, quando 58% dos casos estavam em atraso. O cenário se agravou significativamente em julho de 2023, com mais de 91 mil requerimentos em análise, dos quais mais de 56 mil (61,16%) ultrapassavam o tempo legal de espera, indicando um pico de represamento no atendimento médico-pericial.

A partir de setembro de 2023, os dados mostram uma tendência de redução gradual na quantidade de requerimentos acima de 45 dias, sugerindo um esforço do INSS para mitigar o acúmulo. Esse movimento ganha mais força em 2024, especialmente nos meses de setembro e dezembro, nos quais a proporção de requerimentos dentro do prazo legal ultrapassa 57%, marcando uma inversão positiva na curva de espera.

Os dados também permitem avaliar uma melhora recente, apesar de que o volume elevado de requerimentos pendentes ainda merece atenção tendo em vista que se verifica mais de 88 mil requerimentos em dezembro de 2024, dos quais quase 38 mil ainda excedem o prazo legal. A análise comprova, portanto, que, ao longo de quase três anos houve oscilação considerável na eficiência da perícia médica federal no Maranhão, o que impacta diretamente a garantia de direitos dos segurados.

Com efeito, esses dados ilustram o colapso operacional do INSS no Estado, que não apenas desrespeita o prazo legal de 45 dias para análise de requerimentos – conforme o Decreto n. 3.048/99, art. 174 – como também submete milhares de trabalhadores rurais, com condições socioeconômicas fragilizadas, à espera indefinida por benefícios de caráter alimentar.

Tais considerações apontam que o reflexo direto dessa morosidade é a judicialização massiva de demandas, muitas vezes movidas não pelo indeferimento

explícito, mas pelo silêncio administrativo, ensejando ações baseadas em indeferimentos tácitos ou ações que ataquem e indiquem que a própria morosidade está ferindo garantias legais do segurado, conforme já discutido anteriormente.

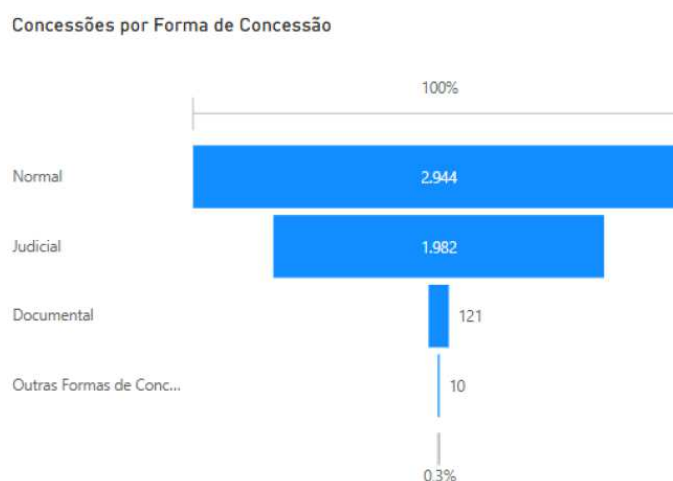
Sobeste cenário, com base nos dados mensais de concessão do auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão, referentes aos anos de 2022 e 2023, observa-se um cenário marcado por variações tanto no volume total de benefícios quanto nas formas de sua concessão¹⁵. Conforme:

Tabela 02 - Formas de Concessão do Auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão (demonstrativo trimestral 2022)

Mês	Total Concedido	Judicial (%)	Normal/Admin (%)	Outras Formas (%)
Janeiro	310	31,6%	67,7%	0,6%
Março	400	27,3%	72,3%	0,5%
Junho	347	27,4%	72,6%	—
Setembro	591	49,6%	47,5%	2,5%
Dezembro	503	34%	58,1%	7,4%

Fonte: INSS, BEMBI. Elaboração: Da Autora

Figura 02 – Formas de Concessão do Auxílio por incapacidade temporária rural por ano no Maranhão (2022)



Fonte e elaboração: INSS, BEMBI.

Note-se que, em 2022, os números mensais foram mais modestos, oscilando entre 310 (janeiro) e 591 (setembro) benefícios concedidos. A predominância da via

¹⁵ Dados extraídos do “Painel do Boletim Estatístico Mensal de Benefícios por Incapacidade – Módulo de Concessão por Competência e Módulo Gráfico Regional e Forma de Concessão”. Disponível diretamente no link GOV: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/paineis-estatisticos/ben_Con_incapacidade/beneficios-incapac. Acesso em: 09 de jun. 2025

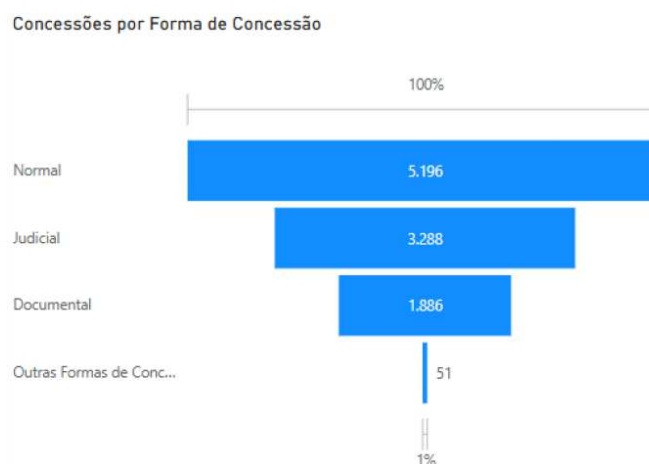
administrativa normal foi notável nesse ano, sobretudo entre março e junho, quando mais de 70% dos benefícios foram concedidos diretamente pelo INSS. Ainda assim, a via judicial se manteve como um caminho importante, representando até 49,6% dos casos como em setembro. Ainda, é possível verificar:

Tabela 3 - Formas de Concessão do Auxílio-Doença por Mês no Maranhão (demonstrativo trimestral – 2023)

Mês	Total Concedido	Judicial (%)	Normal/Admin (%)	Outras Formas (%)
Janeiro	1.002	60,9%	34%	4,9%
Março	846	38,3%	45,5%	15,2%
Junho	476	33%	57,4%	7,6%
Setembro	1.091	21,1%	57,9%	21%
Dezembro	943	20,8%	44,2%	35% (docum.) ¹⁶

Fonte: INSS, BEMBI. Elaboração: Da Autora

Figura 03 – Formas de Concessão do Auxílio por incapacidade temporária rural por ano no Maranhão (2023)



Fonte e elaboração: INSS, BEMBI.

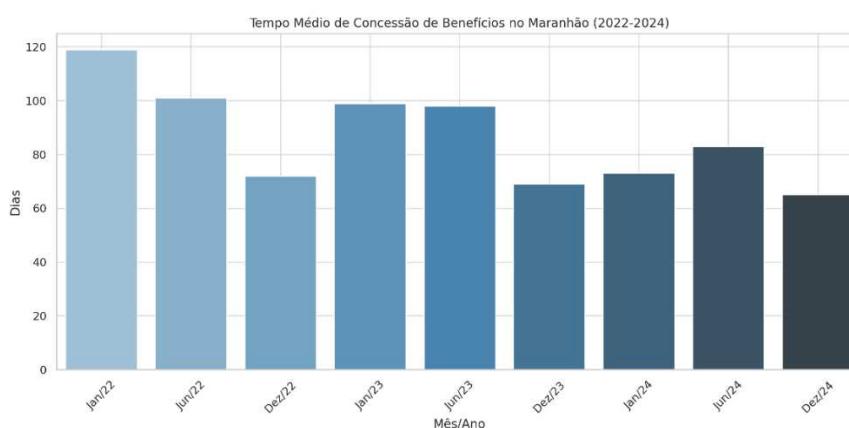
Já quando observamos o comportamento das concessões no ano de 2023, verifica-se que houve um aumento expressivo no volume total de benefícios concedidos em alguns meses, como em janeiro (1.002) e setembro (1.091), o que pode refletir uma maior demanda ou represamento de concessões. De igual modo, no início de 2023, a judicialização alcançou níveis alarmantes, com 60,9% dos benefícios sendo deferidos por

¹⁶ Nota da autora: Em dezembro de 2023, a categoria "Outras formas" inclui "documental" (35%), mas os percentuais podem não somar 100% exato devido a arredondamentos.

ordem judicial em janeiro. Contudo, essa proporção foi diminuindo gradualmente ao longo do ano, chegando a 20,8% em dezembro o que, à época, pode demonstrar melhora nos fluxos administrativos em alguns meses¹⁷.

Em segundo plano, a partir da análise dos relatórios, é possível inferir que o tempo médio de concessão de benefícios no Maranhão permaneceu elevado durante todo o período analisado. O estado ocupou posições intermediárias no ranking nacional, variando entre o 8º (em Junho de 2022, sob um tempo médio de concessão de 101 dias) e o 25º lugar, com picos de até 119 dias em 2022 e redução apenas pontual em dezembro de 2024 (65 dias).

Figura 04 – Tempo médio de concessão de benefícios no Maranhão (análise semestral 2022 – 2024)



Fonte: INSS, BEMBI. Elaboração: Da Autora

Paralelamente, os dados anuais consolidados do INSS demonstram uma preocupante simetria entre o número de requerimentos concedidos e indeferidos. Ocorre que, os números gerais – a nível nacional – de concessões e indeferimentos por incapacidade mostram uma realidade preocupante: apesar do aumento progressivo nas concessões, os indeferimentos se mantêm elevados. Isso revela uma seletividade crescente no sistema

Em 2022, foram 5.212.631 concessões contra 5.113.354 indeferimentos, sendo 2.690.115 desses referentes a benefícios por incapacidade — ou seja, mais benefícios de incapacidade foram negados do que concedidos. Em 2023 e 2024 a situação persistiu: em 2024, dos 6.938.786 requerimentos deferidos, 4.321.185 foram por incapacidade, enquanto 2.947.000 desses foram indeferidos — mais de 40% do total. Ilustrativamente:

¹⁷ Nota da autora: Não foi possível obter dados referentes ao ano de 2024, uma vez que a plataforma oficial do INSS disponibiliza informações atualizadas na modalidade indicada apenas até o ano de 2023.

Tabela 04 – Concessões e Indeferimentos Totais de Benefícios por Incapacidade no Brasil

Ano	Concessões Totais	Concessões por Incapacidade	Indeferimentos Totais	Indeferimentos por Incapacidade
2022	5.212.631	2.576.437	5.113.354	2.690.115
2023	5.964.270	3.234.220	5.064.284	2.647.332
2024	6.938.786	4.321.185	5.306.149	2.947.000

Fonte: INSS, BEMBI. Elaboração: Da Autora

A este ponto, o que interessa à pesquisa parte do seguinte: a comparação entre os números de concessões e indeferimentos evidencia a seletividade crescente do sistema, tendo em vista que, mesmo com aumento nas concessões, os indeferimentos continuam em níveis alarmantes, o que contribui para a judicialização massiva, pois, mostra-se compreensível que o comportamento da clientela rural diante desse cenário seja a migração para a via judicial como última alternativa de acesso ao benefício.

Assim sendo, esses números refletem um sistema que impõe aos segurados um duplo desafio: de um lado, comprovar a incapacidade de forma robusta e documentada, o que, como demonstrado no capítulo anterior, é obstáculo comum à população rural; de outro, lidar com um aparato administrativo que frequentemente ignora os critérios de razoabilidade e eficiência processual, conduzindo inevitavelmente ao ajuizamento de demandas judiciais.

. Ademais, a participação dos benefícios rurais no total das concessões administrativas no Maranhão tem apresentado queda acentuada, como demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 05 – Participação Percentual dos Benefícios Rurais nas Concessões Totais no Maranhão

Mês/Ano	Participação Rural (%)
Janeiro de 2022	68,09
Junho de 2022	74,19
Dezembro de 2022	80,60
Janeiro de 2023	61,04
Junho de 2023	70,54
Dezembro de 2023	66,91
Janeiro de 2024	66,01
Junho de 2024	64,05
Dezembro de 2024	56,84

Fonte: INSS, BEMBI. Elaboração: Da Autora

Ocorre que, essa redução pode indicar – e atestar – que nos últimos anos tem havido uma maior dificuldade dos segurados rurais em cumprir os requisitos administrativos em face de um endurecimento dos critérios internos de análise. Assim, é

possível concluir que o aumento da judicialização no âmbito do auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão não é um reflexo de litigância oportunista, mas uma resposta à ineficiência administrativa e ao descompasso entre o direito garantido e sua efetiva aplicação.

Com isso, reforça-se o argumento de que a burocratização excessiva, a morosidade na prestação do serviço público e a rigidez documental imposta pelo INSS comprometem a efetividade da proteção previdenciária ao segurado especial, em manifesta violação aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da eficiência administrativa (CF/88, arts. 1º, III e 37, caput).

Em segundo plano, analisando-se relatórios do próprio judiciário a partir de dados do Painel do CNJ, houve um crescimento sensível das ações judiciais previdenciárias no estado com foco no auxílio por incapacidade temporária rural, demonstrando um quadro de intensificação da litigiosidade nos últimos três anos.¹⁸ Conforme passa a se demonstrar:

Tabela 06 – Dados Gerais de Ações Previdenciárias no Maranhão nos anos de 2022 – 2024

Ano	Processos Novos	Julgados	Saíram	Pendentes	Tempo Médio Julgamento (dias)	Tempo Médio Saída (dias)	Tempo Médio Pendência (dias)
2022	85.367	95.363	92.047	137.121	410	633	487
2023	153.080	99.484	126.445	163.000	281	351	468
2024	181.134	116.701	167.894	183.170	323	295	490

Fonte: Painel Estatístico do CNJ. Elaboração: Da Autora

A análise dos dados extraídos do Painel do CNJ, referentes à tramitação de ações previdenciárias no TRF-1, especificamente no estado do Maranhão, entre os anos de 2022 e 2024, revela um cenário de forte judicialização, com crescimento contínuo no volume processual e alterações relevantes nos tempos médios de tramitação.

Verifica-se, neste cenário, que em 2022, o sistema já apresentava um alto número de processos previdenciários: foram 85.367 ações novas, 95.363 julgadas e 92.047

¹⁸ Os dados são extraídos do Painel de Estatísticas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), filtrando-se os processos da Justiça Federal no Maranhão (TRF1) sob o tema "Previdenciário" e o assunto específico "Auxílio por Incapacidade Temporária – Rural". Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em 09 de jun. 2025

processos baixados. No entanto, a quantidade de processos pendentes ao final do ano era de 137.121, com tempo médio de 487 dias em tramitação, 410 dias para o primeiro julgamento e 633 dias até a baixa final, o que demonstra elevada morosidade também em esfera judicial.

Ademais, em 2023, o número de processos novos saltou para 153.080, evidenciando um aumento significativo na judicialização. Embora o número de julgamentos (99.484) e saídas (126.445) também tenha crescido, os esforços não foram suficientes para evitar o acúmulo, já que os processos pendentes subiram para 163.000 ao final do ano. O tempo médio para o primeiro julgamento caiu para 281 dias e o tempo até a saída do processo caiu para 351 dias, indicando um avanço na produtividade, mas ainda insuficiente frente ao volume recebido.

Por fim, em 2024, a tendência de crescimento persistiu: foram 181.134 novos processos, 116.701 julgados e 167.894 saídas. O tempo médio de tramitação reduziu-se ainda mais, com 323 dias até o primeiro julgamento e 295 dias até a baixa. No entanto, o estoque de pendências chegou a 183.170 processos, com média de 490 dias de tramitação, apontando que, apesar das melhorias no tempo de resposta, o Judiciário ainda enfrenta sobrecarga significativa.

No plano do recorte específico das ações envolvendo o auxílio por incapacidade temporária da clientela rural, os dados são ainda mais reveladores. Em 2022, foram 18.761 casos novos relacionados ao auxílio-doença, dos quais apenas 3.201 se referiam à clientela rural, o que correspondia a 17% do total.

Para além, em 2023, esse número aumentou expressivamente, com 22.409 processos novos, sendo 9.225 de natureza rural (41,2%). Em 2024, embora o total de ações sobre auxílio-doença tenha caído para 15.094, os casos envolvendo exclusivamente trabalhadores rurais chegaram a 13.815, representando impressionantes 91,5% do total.

Sob este viés, têm-se ainda:

Tabela 07– Casos de Auxílio-Doença e Auxílio por incapacidade temporária rural por Assunto no TRF-1 (recorte Maranhão, anos de 2022–2024)

Ano	Casos Novos (Auxílio-Doença Geral)	Casos Novos (Rural)	% Rural sobre Total	Tempo Médio de Pendência (dias)	Tempo Médio p/ Julgamento (dias)
2022	18.761	3.201	17,0%	413	381
2023	22.409	9.225	41,2%	345	307

2024	15.094	13.815	91,5%	369	327
------	--------	--------	-------	-----	-----

Fonte: Painel Estatístico do CNJ. Elaboração: Da Autora

Compreende-se, ao fim que tais evidências sinalizam a insuficiência da via administrativa em atender à complexidade e especificidade das demandas dos segurados especiais. O cenário observado corrobora com o que Savaris (2021) denomina de “administração paralela”, onde os requerimentos administrativos deixam de cumprir seu papel garantidor, transferindo à Justiça a responsabilidade primária de efetivar o direito previdenciário, conforme demonstrado no capítulo anterior.

Além disso, ainda em conformidade com o que se tem debatido, a excessiva rigidez documental, a falha na perícia e a morosidade na análise dos pedidos

Em síntese, os dados oficiais corroboram a principal tese deste trabalho: a hiperjudicialização do auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão, no período de 2022 a 2024, não resulta de uma simples litigiosidade cultural, mas decorre de falhas estruturais significativas no funcionamento da via administrativa. Tais falhas incluem a baixa resolutividade do INSS, a morosidade no atendimento e a inadequação dos mecanismos digitais para o público segurado especial, fatores que expõem os trabalhadores rurais a um procedimento excludente, forçando-os a judicializar benefícios que, idealmente, deveriam ser resolvidos diretamente no INSS.

Assim, sendo quando tratamos a respeito das decisões judiciais sobre o auxílio por incapacidade temporária rural, notamos que elas revelam um padrão recorrente: o deferimento do benefício é, quase sempre, condicionado ao reconhecimento da incapacidade mediante laudo pericial judicial concomitantemente à existência de início de prova material da atividade rural. Tal dinâmica reforça a dependência do segurado especial em relação ao Judiciário para fazer valer direitos que, em tese, deveriam ser reconhecidos na esfera administrativa.

Como apontado por Santos (2017), a essência do benefício reside na definição da incapacidade, sendo esta frequentemente determinada de forma exclusiva pelo laudo médico judicial.

Na prática, observa-se, ainda, que muitos julgamentos refletem a insegurança institucional diante da documentação apresentada pelos segurados, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade social. Isso se confirma em decisões recentes do TRF-1, que concedem o benefício revelando uma tendência de flexibilização da prova material

exigida para segurados especiais, desde que o conjunto probatório seja complementado por prova testemunhal, conforme autorizado pela jurisprudência consolidada. Veja-se, por exemplo:

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE. REQUISITOS PREENCHIDOS. QUALIDADE DE SEGURADA ESPECIAL . INCAPACIDADE TOTAL E TEMPORÁRIA. APELAÇÃO DA PARTE AUTORA PARCIALMENTE PROVIDA. ÍNDICES DE JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA ALTERADOS DE OFÍCIO. 1 . Pretende a parte apelante seja fixada a data do início da incapacidade em 20/04/2021 e que seja determinado o termo inicial do benefício na data do requerimento administrativo formulado em 13/10/2021, uma vez que nessa data já se encontrava incapacitada. 2. Os requisitos indispensáveis para a concessão do benefício previdenciário de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez são: a) qualidade de segurado; b) carência de 12 (doze) contribuições mensais; c) incapacidade parcial ou total e temporária (auxílio-doença) ou permanente e total (aposentadoria por invalidez) para atividade laboral. 3 . A condição de rurícola restou comprovada por meio dos seguintes documentos: comprovante de endereço de natureza rural de 17/01/2022; certidão de casamento realizado em 04/11/1996 na qual a autora e o cônjuge foram qualificados como lavradores; ficha de matrícula da filha Sérgila cristina Santos de Sousa qualificando os genitores como lavradores; carteira do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lima Campos/MA de 30/01/1989. Dessa forma, considero que a carência restou suprida. 4. A perícia realizada em 25/11/2022 atestou que a autora, lavradora, é portadora de diabetes melitus insulino-dependente com complicações circulatórias periféricas e que se encontra incapacitada para atividade laboral rural de forma total e temporária . O perito não fixou o início da incapacidade. 5. Assim, considerando que o perito deixou de fixar o início da a incapacidade laboral da parte autora, a data de início do benefício deve ser fixada na data da citação. Precedentes . 6. Portanto, infere-se que estão preenchidos os requisitos legais necessários para a concessão do benefício de incapacidade pretendido pela parte autora. 7. A correção monetária e os juros de mora, como consectários legais da condenação principal, possuem natureza de ordem pública e podem ser analisados de ofício pelos magistrados, conforme entendimento do STJ (AGINT NO RESP N . 1.663.981/RJ, RELATOR MINISTRO GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, JULGADO EM 14/10/2019, DJE DE 17/10/2019). Dessa forma, sobre o montante da condenação incidirão correção monetária e juros de mora nos termos estabelecidos pelo Manual de Cálculos da Justiça Federal atualizado, observados os parâmetros estabelecidos no RE 870 .947 (Tema 810/STF) e no REsp 1.492.221 (Tema 905/STJ), respeitada a prescrição quinquenal. 8 . Apelação da parte autora parcialmente provida. (TRF-1 - (AC): 10198875520234019999, Relator.: DESEMBARGADORA FEDERAL CANDICE LAVOCAT GALVÃO JOBIM, Data de Julgamento: 24/04/2024, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: PJe 24/04/2024 PAG PJe 24/04/2024 PAG)

No julgado acima, a Corte reconheceu a qualidade de segurada especial com base em documentos como certidão de casamento, ficha de matrícula da filha e carteira sindical, apesar da ausência de documentação em nome próprio. A perícia confirmou a incapacidade total e temporária, e o benefício foi concedido, fixando-se a DIB na data da citação judicial, diante da omissão da autarquia.

Por outro lado, observa-se que há decisões que evidenciam um desequilíbrio na análise da incapacidade, especialmente quando os laudos periciais são inconclusivos ou elaborados com critérios genéricos. Por consequência, a complexidade da análise da incapacidade expõe a fragilidade das perícias médicas, frequentemente baseadas em avaliações padronizadas e pouco sensíveis às especificidades do labor rural.

Efetivamente, isso reforça a crítica de que o modelo vigente oscila entre critérios objetivos e subjetivos, criando um cenário de incerteza jurídica e insegurança ao segurado, que precisa percorrer um caminho moroso e oneroso para ter acesso a prestações básicas de seguridade social. Conforme alerta Santos (2017):

Notável é a contradição, pois, ora têm-se requisitos taxativos, ora subjetivos, um modelo fundado na desconfiança, onde há dificuldades operacionais e jurídicas no campo das perícias médicas, com perícias anacrônicas, compostas por simplificação e conteúdos vagos, e ainda se caracterizam como critério de vinculação judicial, passando os médicos a serem os julgadores (Santos, 2017, pág. 29)

Dessa forma, as sentenças judiciais se tornam não apenas mecanismos de reparação, mas verdadeiros substitutos da atuação administrativa, o que contribui para o fenômeno da hiperjudicialização. Tal cenário gera impactos bilaterais: ao mesmo tempo em que sobrecarrega o Judiciário, impõe ao INSS a repetição de despesas administrativas e judiciais, como custas processuais, honorários e juros de mora sobre benefícios reconhecidos tardiamente.

Outrossim, do ponto de vista crítico, observa-se que o Judiciário tem se mostrado mais sensível às realidades sociais do campo do que o próprio INSS, aplicando princípios como o *in dubio pro misero* e a dignidade da pessoa humana para suprir as lacunas deixadas pela via administrativa. Todavia, a depender da atuação dos peritos judiciais e da rigidez probatória aplicada por alguns magistrados, ainda há risco de decisões marcadas por formalismo excessivo ou por critérios estereotipados, como criticado por Alves (2021):

Os estereótipos acerca da aparência e condições de vida da população rural compõem um conjunto de crenças compartilhadas a respeito dos membros dessa comunidade, sendo sacados pelos juízes em sentenças proferidas após audiências curtas, cuja realização os tribunais federais consideram obrigatória, sob pena de serem anulados os processos por cerceamento de defesa. Uma busca simples na base de dados do Conselho da Justiça Federal revela a dimensão do emprego desses estereótipos nas decisões: constam dezenas de julgados sobre aposentadoria por idade rural com menções às palavras "mãos" e "pele" (Alves, 2021, pág. 18)

Em suma, o exame de decisões do âmbito previdenciário rural evidencia o seguinte: há uma tendência de deferimento judicial do auxílio por incapacidade temporária rural quando presentes elementos mínimos de prova material e incapacidade pericial, o que reforça a ideia de que o indeferimento administrativo está dissociado da realidade dos segurados. Isso aponta para a falência do filtro administrativo, a ineficiência das perícias realizadas no INSS e a ausência de uma postura proativa da Autarquia na proteção previdenciária.

Dessa forma, os padrões decisórios predominantes no âmbito da Justiça Federal, no que tange à previdência rural, tendem a corrigir falhas administrativas por meio da flexibilização da análise probatória, sobretudo quando há omissão, demora ou negativa infundada por parte do INSS. Ocorre, assim, uma atuação corretiva e protetiva do Judiciário, que, embora necessária, revela o sintoma de uma administração previdenciária disfuncional, incapaz de assegurar de forma efetiva e célere os direitos dos segurados especiais.

6. CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo principal analisar, de forma crítica e fundamentada, a correlação entre os entraves administrativos enfrentados pelos segurados especiais rurais na obtenção do auxílio-doença, no âmbito do INSS, e o consequente aumento da judicialização desse benefício no Estado do Maranhão, no período de 2022 a 2024. Nesta senda, a partir de levantamento bibliográfico, legislativo e de dados empíricos, demonstrou-se que o fenômeno da hiperjudicialização não decorre de atitudes abusivas por parte dos segurados, mas da omissão do Estado em garantir a efetividade dos direitos sociais.

Os dados extraídos dos Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS/BEMBI) e do Painel do CNJ confirmaram a existência de um sistema previdenciário disfuncional. Entre os principais obstáculos identificados, destacam-se: a morosidade na realização das perícias médicas (com milhares de requerimentos aguardando há mais de 45 dias no Maranhão), a rigidez probatória para comprovação da atividade rural — mesmo diante da informalidade que marca esse setor —, a ausência de orientação adequada e o distanciamento entre o segurado e a autarquia previdenciária, acentuado pela digitalização dos serviços em um cenário de exclusão digital.

Esses fatores, combinados, configuram um quadro de acesso limitado e desigual aos direitos previdenciários, sobretudo para a população rural maranhense, historicamente marcada por desigualdades sociais, baixa escolaridade, analfabetismo funcional e dificuldades materiais de locomoção, comunicação e documentação. Nota-se, com o presente estudo que, ao invés de garantir proteção, o modelo atual termina por inviabilizar o exercício do direito, transformando o processo administrativo em uma via excludente e desproporcionalmente burocrática.

A análise demonstra que, diante da omissão administrativa, a população rural tem sido forçada a recorrer ao Judiciário como última alternativa de efetivação de seus direitos — um Judiciário que, por sua vez, acolhe uma significativa parcela dos pedidos inicialmente negados pelo INSS, exercendo uma função de correção da inércia estatal.

De fato, os números não deixam dúvidas quanto à gravidade do problema: a proporção de benefícios rurais nas concessões totais do Maranhão caiu de 80,60% (dezembro de 2022) para 56,84% (dezembro de 2024), ao passo que as ações judiciais relativas ao auxílio por incapacidade temporária rural saltaram de 17% para mais de 91% do total de casos novos do benefício no TRF1-MA entre os mesmos anos.

Com efeito, a análise das figuras e tabelas construídas ao longo do último capítulo revelou, de forma contundente, o impacto numérico e concreto das falhas administrativas da autarquia previdenciária. A Tabela 01, por exemplo, evidencia o tempo médio de espera por perícia médica no Maranhão, que ultrapassa os 45 dias legais em milhares de casos, configurando violação direta à legislação vigente. Já as Tabelas 02 e 03, que detalham as formas de concessão do auxílio por incapacidade temporária rural, mostram uma queda sistemática nas concessões administrativas e um aumento proporcional das concessões judiciais, apontando para o deslocamento forçado da tutela previdenciária para o Judiciário.

Os dados da Tabela 05, que demonstram a participação percentual dos benefícios rurais nas concessões totais, revelam um recuo expressivo: de 80,60% em dezembro de 2022 para 56,84% em dezembro de 2024, indicando endurecimento dos critérios administrativos ou falhas estruturais de atendimento. Ao mesmo passo, verifica-se uma queda nas concessões judiciais a partir das Tabela e Figura de número 03, o que é perfeitamente explicável devido o alto ingresso de ações judiciais que começam a ser notadas no ano nas Tabelas 06 e 07 no ano de 2023.

Neste plano, as Tabelas 06 e 07, que tratam da evolução das ações judiciais no TRF-1 (recorte Maranhão), mostram que os casos relativos ao auxílio por incapacidade temporária rural saltaram de 17% (em 2022) para mais de 91% (2024) do total de ações novas envolvendo o benefício, no mesmo período. Tal crescimento é sintomático de um modelo administrativo que não apenas falha em acolher os pedidos legítimos dos segurados, mas os empurra, sistematicamente, à via judicial.

Esses dados, lidos à luz da realidade socioterritorial do Maranhão — marcada por precariedade estrutural, escolaridade limitada, exclusão digital e falta de acesso a serviços públicos — reforçam que a burocracia imposta pelo INSS está divorciada da realidade vivida por quem labuta no campo. A exigência de provas documentais formais, desconsiderando a jurisprudência pacificada do STJ (Súmula 149) e da TNU, agrava ainda mais a exclusão, sobretudo entre as mulheres trabalhadoras rurais, que, por razões culturais e sociais, são frequentemente invisibilizadas nos registros oficiais.

Não obstante, a exigência de documentação excessiva por parte do INSS, desconsiderando a jurisprudência consolidada, como a Súmula 149 do STJ e o entendimento reiterado da TNU, configura um dos aspectos mais prejudiciais do processo. A inflexibilidade da autarquia ignora o contexto de informalidade que permeia

o trabalho rural e não reconhece, por exemplo, a validade de documentos em nome de terceiros do grupo familiar, ou mesmo a especificidade de gênero que impacta negativamente as trabalhadoras rurais na comprovação documental de sua atividade.

A pesquisa também demonstrou que a ausência de um canal de atendimento humanizado e acessível — presencial, para o caso específico do segurado especial — amplia a desigualdade de tratamento entre trabalhadores urbanos e rurais. A digitalização dos serviços previdenciários, em vez de ampliar o acesso, tem produzido efeitos excludentes entre os segurados especiais, que vivem em contextos de exclusão tecnológica e possuem dificuldades técnicas e educacionais para manusear plataformas digitais.

Sendo assim as barreiras tecnológicas, somadas à falta de suporte técnico e pedagógico para o uso das plataformas digitais, agravam a exclusão digital e inviabilizam o cumprimento de exigências básicas por parte de uma população já socialmente vulnerável.

Neste contexto, confirma-se a hipótese da pesquisa: a hiperjudicialização do auxílio por incapacidade temporária rural no Maranhão é um fenômeno estrutural, cujas bases se encontram na fragilidade do processo administrativo previdenciário, na ausência de empatia institucional e na distância entre as normas legais e a realidade dos segurados especiais. A atuação do Poder Judiciário, embora reparadora, é apenas uma resposta sistemática a um sistema administrativo que falha em cumprir seu papel originário.

Assim, os objetivos traçados por este trabalho foram alcançados. Foi possível identificar e demonstrar como os entraves administrativos — morosidade, burocracia excessiva, rigidez probatória, ausência de orientação e exclusão digital — atuam como catalisadores da judicialização do auxílio por incapacidade temporária rural. Também foi possível constatar, com base em decisões judiciais recentes, que o Judiciário tem buscado aplicar uma perspectiva mais humanizada e sensível à realidade rural, corrigindo, ainda que tardiamente, as distorções provocadas pelo INSS.

Conclui-se, portanto, que o modelo atual de gestão administrativa do benefício analisado encontra-se desalinhado dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da eficiência e da universalidade da seguridade social. A manutenção desse modelo reforça a lógica da exclusão, ao passo que a judicialização em massa sobrecarrega o sistema de justiça e expõe o fracasso da política pública previdenciária em cumprir sua finalidade de proteção.

Por fim, a pesquisa aponta para a necessidade urgente de reformas estruturais na atuação do INSS: é preciso simplificar procedimentos, fortalecer a perícia médica com respeito ao tempo e à qualidade, capacitar os servidores, restabelecer canais de atendimento presencial acessíveis e garantir que os critérios de análise estejam em consonância com a jurisprudência e com a realidade do campo. Sem tais medidas, o risco é a perpetuação de um sistema que nega, adia e desumaniza, quando deveria amparar, proteger e assegurar a justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCANTARA, Ariana Celis; ALCANTARA FILHO, Jose Luiz. Considerações sobre seguridade e previdência social. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 1, n. 1, 2018.

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta. **Juízes ou burocratas? Práticas, estereótipos e discricionariedade da judicialização da previdência rural no Brasil**. 2021.

BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara. **Direito previdenciário**. 10. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm; WEBER, Ellen Tamara Silveira. Do preconceito histórico ao analfabetismo digital. Limitadores de acesso aos benefícios previdenciários: o caso específico do segurado especial. **Revista Internacional Consinter de Direito**, p. 521-536, 2024.

BOONE, Keli; PIEROZAN, Márcia Maria. O segurado especial na previdência social. **Revista Destaques Acadêmicos**, v. 6, n. 2, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jan. 2025.

_____. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 17 DE OUTUBRO DE 1969**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946)**. Brasília, DF: Senado, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967**. Brasília, DF: Senado, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mai. 2025.

_____. **Decreto nº 65.106, de 5 de setembro de 1969**. Altera dispositivos do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999. Acesso em: 29 abr. 2025.

_____. **Decreto Nº 6.722, de 30 de Dezembro de 2008**. Aprova o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social. Brasília, DF: Senado, 2008. Acesso em: 20 jun. 2025.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC). **Previdência rural no Brasil**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4164>. Acesso em: 24 fev. 2025.

_____. Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Brasileiro de 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html>. Acesso em: 15 jul. 2025

_____. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). **Instrução Normativa nº 128, de 2022**. Estabelece procedimentos para concessão de benefícios. Brasília, DF: Senado, 2022. Acesso em: 30 abr. 2025.

_____. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). **Portaria INSS/DIRBEN nº 990, de 28 de março de 2022**. Dispõe sobre os procedimentos para análise de benefícios previdenciários. Brasília, DF: Senado, 2022. Acesso em: 30 abr. 2025. Atualizada **pela Portaria DIRBEN/INSS nº 1.079, de 2022**.

_____. **Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971**. Dispõe sobre a aplicação do Estatuto do Trabalhador Rural. Brasília, DF: Senado, 1971. Acesso em: 29 abr. 2025.

_____. **Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963**. Consolida a legislação referente ao Estatuto do Trabalhador Rural. Brasília, DF: Senado, 1963. Acesso em: 29 abr. 2025.

_____. **Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977**. Dispõe sobre a organização da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1977. Acesso em: 29 abr. 2025.

_____. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da constituição federal. Brasília, DF: Senado, 2011. Acesso em: 09 de jun. 2025.

_____. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 1991. Acesso em: 04 fev. 2025.

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília, DF: MPS, 2022. v. 27, n. 01 (jan.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-r/assuntos/previdenciasocial/arquivos/beps012022_final.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília, DF: MPS, 2022. v. 27, n. 03 (mar.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/copy_of_beps032022_final.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília, DF: MPS, 2022. v. 27, n. 06 (jun.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps062022_final.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília, DF: MPS, 2022. v. 27, n. 09 (set.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps092022_final_rev.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília, DF: MPS, 2022. v. 27, n. 12 (dez.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps122022_final.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico Mensal de Benefícios por Incapacidade – BEMBI**. Brasília, DF: MPS, 2023. v. 01, n. 01 (jan.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/acidente_trabalho_incapacidade/edicoes-do-bembi/bembi-2301.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico Mensal de Benefícios por Incapacidade – BEMBI**. Brasília, DF: MPS, 2023. v. 01, n. 03 (mar.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/acidente_trabalho_incapacidade/edicoes-do-bembi/bembi-2303.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico Mensal de Benefícios por Incapacidade – BEMBI**. Brasília, DF: MPS, 2023. v. 01, n. 06 (jun.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/acidente_trabalho_incapacidade/edicoes-do-bembi/bembi-2306.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico Mensal de Benefícios por Incapacidade – BEMBI**. Brasília, DF: MPS, 2023. v. 01, n. 09 (set.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/acidente_trabalho_incapacidade/edicoes-do-bembi/bembi-2309.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico Mensal de Benefícios por Incapacidade – BEMBI**. Brasília, DF: MPS, 2023. v. 01, n. 12 (dez.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/acidente_trabalho_incapacidade/edicoes-do-bembi/bembi-2312-1.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico Mensal de Benefícios por Incapacidade – BEMBI**. Brasília, DF: MPS, 2024. v. 02, n. 01 (jan.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/acidente_trabalho_incapacidade/edicoes-do-bembi/bembi-2401. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico Mensal de Benefícios por Incapacidade – BEMBI**. Brasília, DF: MPS, 2024. v. 02, n. 03 (mar.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/acidente_trabalho_incapacidade/edicoes-do-bembi/bembi-2403.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico Mensal de Benefícios por Incapacidade – BEMBI**. Brasília, DF: MPS, 2024. v. 02, n. 06 (jun.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/acidente_trabalho_incapacidade/edicoes-do-bembi/bembi-2406.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

seguranca-do-trabalhador/acidente_trabalho_incapacidade/bembi-2406-1.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico Mensal de Benefícios por Incapacidade – BEMBI**. Brasília, DF: MPS, 2024. v. 02, n. 09 (set.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/acidente_trabalho_incapacidade/bembi-2409-1.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. Boletim Estatístico Mensal de Benefícios por Incapacidade – BEMBI. Brasília, DF: MPS, 2024. v. 02, n. 12 (dez.). Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/acidente_trabalho_incapacidade/bembi-2412-1.pdf. Acesso em 09 de jun. 2025

_____. Ministério da Previdência Social. **Painel Estatístico da Previdência Social**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/paineis-estatisticos/ben_C_on_incapacidade/beneficios-incapac>. Acesso em: 26 de fev. 2025.

_____. **Resolução n. 492**, de 17 de março de 2023. Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n. 53, p. 2-4, 20 mar. 2023

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.348.633**. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Brasília, DF, 28 de agosto de 2013. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=29656669&tipo=91&nreg=201202142030&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20141205&formato=PDF&salvar=fals>. Acesso em: 25 fev. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.354.908**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 09 de setembro de 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201202472193&dt_publicacao=10/02/2016. Acesso em: 30 abr. 2025.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 577**. Relator: Primeira Seção. Brasília, DF, 22 de junho de 2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?livre=%27577%27.num.&O=JT>. Acesso em: 25 fev. 2025.

_____. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Súmula nº 14**. Para a concessão de aposentadoria rural por idade, não se exige que o início de prova material corresponda a todo o período equivalente à carência do benefício. Aprovada em 25 mar. 2009. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=14>. Acesso em: 25 fev. 2025.

_____. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Súmula nº 149**. A prova exclusivamente testemunhal não basta a comprovação da atividade rural, para efeito da obtenção de benefício previdenciário. Aprovada em 07 dez. 1995.

CANELLA, Sérgio Eduardo (Org.); CANELLA, Renata S. Brandão (Org.). **Direito**

previdenciário: atualidades e tendências. Londrina, PR: Thoth, 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CONDIÇÃO DE SEGURADO ESPECIAL PERANTE A PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA FINS DE APOSENTADORIA RURAL. **Revista Contemporânea**, [s. l], v. 3, n. 10, p. 19221-19241, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel de Estatísticas.** Brasília, DF, data. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em 09 de jun. 2025

DE ARRUDA, Kellen Regyna Pereira; PISSANTI, Alyne Ramminger. **BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO AUXÍLIO-DOENÇA: ANÁLISE DO SISTEMA DE CONCESSÃO E PRORROGAÇÃO.** TCC-Direito, 2016.

DE MELO, Virgínia Antônia. **Seguridade social: o caso do trabalhador rural.** Monografia (Graduação em Direito). Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais de Barbacena, Universidade Presidente Antônio Carlos, 2012.

DOS SANTOS, Maria Carolina Tavares; GOMES, Mateus Pereira. Falta de Acessibilidade Tecnológica para Concessão de Benefícios Previdenciários. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, v. 8, n. 18, p. e082230-e082230, 2025.

FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1793. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 20 de jun. 2025.

HORVART JUNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário.** Barueri, SP: Manole, 2011. (Coleção Sucesso concursos públicos e OAB). Coordenador: José Roberto Neves Amorim.

JUNIOR, Elton Roberto Rodrigues. **Segurado especial: aspectos contributivos e sociais frente ao regime geral de previdência social.** Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/open-pdf/cj057546.pdf/consult/cj057546.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A seguridade social. **Revista de Informação Legislativa**, v. 30, n. 119, p. 283-306, 1993.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social: direito previdenciário.** 41. ed. São Paulo: Saraivajur, 2023.

NERIS, Lucas Gabriel Duarte. **Hiperjudicialização e morosidade excessiva: uma releitura do acesso à justiça no gerenciamento de conflitos previdenciários.** 2023.

ORTIZ, Bruna Correia. **Desjudicialização previdenciária: a resolução de conflitos pela via administrativa.** 2022. 103 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade

do Vale do Itajaí – Univali, Itajaí-SC, 2022.

PARANÁ JUNIOR, José Ubirajara Luiz. **O FENÔMENO DA HIPERJUDICIALIZAÇÃO E O ACESSO À JUSTIÇA PARA ALÉM DO PROCESSO CONTENCIOSO**. 2024. 35 f. Monografia (Doutorado) - Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024.

PEREIRA, Rosimara de Fátima. Segurado especial e a comprovação da atividade rural. **Revista Jurídica: Direito e Cidadania na Sociedade Contemporânea**, [s. l.], v. 6, n. 6, p. 81-92, 2022.

RÊGO, Tamires Leal. MULHERES DO CAMPO: EMPODERAMENTO E VALORIZAÇÃO DO TRABALHO NO COTIDIANO DE AGRICULTORAS RURAIS. In: **COLETÂNEA PESQUISA & ADMINISTRAÇÃO NO VALE DO GUARIBAS: A PRODUÇÃO CIENTÍFICA DE DISCENTES DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA UFPI/CSHNB (2013-2023)**. Editora Científica Digital, 2024. p. 211-247.

SANTOS, Anna Letícia Costa Carvalho. **JUDICIALIZAÇÃO NA APLICAÇÃO DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO: benefício de prestação continuada e auxílio-doença**. 2017. 52 f. TCC - Curso de Direito, Instituto de Estudos em Direito e Sociedade, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Marabá, 2017.

SAVARIS, José Antonio. **Direito processual previdenciário**. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

SCHUTZ, Gustavo. **A efetividade dos direitos do segurado especial no regime geral da previdência social**. 2020. 84 f. TCC - Curso de Direito, Departamento de Direito Econômico e do Trabalho, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

SILVA, Francisco George Abrantes da. **O regime geral da previdência social e o segurado especial à luz da Lei nº 8.213/91**. 2017. 64 f. TCC - Curso de Direito, Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2017.

SOUSA, Pedro Augusto Lacerda de. **IMPACTOS DA AUTOMATIZAÇÃO DE SERVIÇOS DO INSS NO INDEFERIMENTO AUTOMÁTICO DE PEDIDOS E A EXCLUSÃO DE PESSOAS COM BAIXA INSTRUÇÃO**. 2024. 60 f. Monografia - Curso de Direito, Centro Universitário de Patos – Unifip, Patos, 2024.

SUGETA, Edmeire Aoki. **O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURIDADE SOCIAL NO CAPITALISMO DA ERA DA INFORMAÇÃO: o risco da exclusão digital no processo de digitalização do atendimento no inss no brasil**. 2022. 101 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Programa de Mestrado Profissional em Direito, Sociedade e Tecnologias da Escola de Direito da Faculdades Londrina, Londrina, 2022.