



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5050748-79.2022.4.04.7000/PR

RELATORA: DESEMBARGADORA FEDERAL CLAUDIA CRISTINA CRISTOFANI

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR)

APELADO: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS (RÉU)

APELADO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)

EMENTA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ORIENTAÇÃO EXPEDIDA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PERITOS MÉDICOS FEDERAIS (ANPM) A SEUS ASSOCIADOS. PORTARIA INSS/DIRBEN Nº 1.036/2022, QUE ALTEROU A PORTARIA INSS/DIRBEN Nº 982/2022. REALIZAÇÃO DAS PERÍCIAS MÉDICAS PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL AOS PERICIANDOS MENORES DE 16 (DEZESSEIS) ANOS DE IDADE CONDICIONADA À APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO OFICIAL COM FOTO E DE CADASTRO DE PESSOAS FÍSICAS (CPF).

1. A Portaria INSS/DIRBEN 1.036/2022 foi revogada depois do ajuizamento da ação, tornando prejudicada a análise de ilegalidade da norma. Entretanto, remanesce a orientação da Associação Nacional dos Peritos Médicos Federais - ANPM no sentido de exigir a apresentação de documento de identidade com foto pelos periciandos menores de 16 anos, pelo que subsiste o interesse na análise da legalidade dessa exigência.

2. A Lei nº 14.129, de 29/03/2021, incluiu o artigo 10-A à Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, passando a prever a obrigatoriedade de apresentação de documento de identificação com fé pública em que conste o número de CPF para fins de obtenção de benefícios perante o INSS.

3. A carteira de identidade (art. 3º da Lei 7116/83 - redação pela Lei 14.129/21), o documento nacional de identificação civil (art. 8º da Lei 13.444/17 e art. 11 do Decreto 10.977/22), a carteira nacional de habilitação (art. 159 da Lei 9.503/97 - redação pela Lei 14.071/20) são todos documentos em que a fotografia do titular é obrigatória. O mesmo se aplica ao passaporte e à carteira profissional.

4. A certidão de nascimento não possui os elementos suficientes para a segura identificação do periciando menor de 16 anos requerente de benefício de prestação continuada, não se enquadrando esse documento para fins do art. 2º, VI, da Lei 12.037/09 (outro documento público que permita a identificação do indiciado).

5. Para os pedidos de concessão de benefício previdenciário, o art. 3º da Resolução INSS/PRES n. 438/2014, que dispõe sobre a organização do atendimento ao público nas unidades do INSS, prevê que todo atendimento presencial deverá ser realizado mediante apresentação de original de pelo menos um dos documentos de identificação, que deverá estar dentro do prazo de validade e conter fotografia que permita o reconhecimento do requerente.

6. A exigência de apresentação de documento de identificação com foto para a realização de perícia médica tem por objetivo garantir maior segurança à concessão de benefícios previdenciários, mormente aos de prestação continuada, de modo que sejam concedidos a quem realmente tem direito.

7. A exigência de documento com foto não viola a proteção integral conferida às crianças e aos adolescentes, ou o princípio da prioridade absoluta que permeia o art. 227 da CF/88 e a Lei 8.069/90, na medida em que não obsta a consecução do direito ao benefício de prestação continuada, sendo apenas um componente das etapas a serem atendidas dentre tantas outras, como a formulação do pedido administrativo, a sujeição às avaliações socioeconômica e médica, a atualização periódica do Cadastro Único.

8. Sentença de improcedência mantida.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 10ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por unanimidade, negar provimento à apelação, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Curitiba, 08 de julho de 2025.

Documento eletrônico assinado por **CLÁUDIA CRISTINA CRISTOFANI, Desembargadora Federal Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40005092695v10** e do código CRC **c4ed2005**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): CLÁUDIA CRISTINA CRISTOFANI

Data e Hora: 14/07/2025, às 14:15:19

5050748-79.2022.4.04.7000

40005092695.V10



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

**APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5050748-
79.2022.4.04.7000/PR**

RELATORA: DESEMBARGADORA FEDERAL CLAUDIA CRISTINA CRISTOFANI

APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (AUTOR)

APELADO: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS (RÉU)

APELADO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (RÉU)

RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal - MPU com o objetivo de declarar a ilegalidade da orientação expedida pela Associação Nacional dos Peritos Médicos Federais (ANPM) a seus associados e da Portaria INSS/DIRBEN nº 1.036/2022, que alterou a Portaria INSS/DIRBEN nº 982/2022, as quais condicionam a realização das perícias médicas para a concessão do benefício assistencial aos periciandos menores de 16 (dezesseis) anos de idade à apresentação de documento oficial com foto e de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

Processado o feito, foi proferida **sentença julgando improcedente o pedido**. Não houve condenação em custas e honorários, com base no art. 18 da Lei 7.347/85.

O Ministério Público Federal interpôs apelação (Evento 65 do processo originário), narrando que, conforme apurado na Notícia de Fato nº 1.25.005.000665/2022-62, crianças foram impedidas de realizar a perícia por apresentarem apenas certidão de nascimento, gerando significativos prejuízos e atrasos no acesso ao benefício. Refere que a sentença adotou os mesmos fundamentos da decisão que indeferiu a tutela de urgência, como a previsão de CPF em certidões a partir de 2018, a exigência legal de CPF para benefícios federais, a insuficiência da certidão de nascimento para identificação segura do periciando e a obrigatoriedade de apresentar carteira

de identidade para matrícula escolar no Paraná, além da ausência de comprovação de negativa de perícia por falta de documento com foto.

O apelante pede a reforma da sentença, argumentando que o INSS publicou a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.200, em 10/04/2024, estabelecendo que a identificação de menores de 16 anos pode ser realizada por certidão de nascimento, revogando a norma anterior que exigia para a perícia a apresentação de documento com foto (Portaria DIRBEN/INSS nº 1.036, de 20/07/2022). Alega que houve também expedição de nova norma pela Secretaria do Regime Geral de Previdência Social - SRGPS, a Portaria 1059/2024 prevendo que *"na falta de um documento de identificação oficial com foto, deverá ser aceita a Certidão de Nascimento do periciando menor de 16 (dezesseis) anos de idade para a realização do exame médico-pericial do Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa com deficiência de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993"*.

Aduz que, apesar dessas alterações legislativas, a ANPM continua orientando seus associados, os peritos médicos federais, a exigirem documento oficial com foto e CPF, sob a alegação de que as novas portarias do INSS não se aplicam a eles, mas apenas aos servidores do INSS, em atendimento no balcão, até porque os peritos estariam vinculados ao Ministério da Previdência Social (União), não ao INSS.

Sustenta que tal orientação é ilegal e arbitrária, contrariando também o Decreto nº 6.214/2007 e leis federais (Leis nº 8.741/1993, 13.460/2017 e 14.534/2023) que estabelecem a suficiência da certidão de nascimento e/ou CPF para identificação e acesso a benefícios públicos, dispensando documento com foto para menores de 16 anos.

Pede o provimento do apelo para condenar a União Federal à obrigação de não fazer, consistente na não imposição de óbices, sem expressa previsão legal, para fins de realização das perícias médicas oficiais que subsidiam a análise dos pedidos de concessão do Benefício de Prestação Continuada, formulados por crianças e adolescentes com deficiência, menores de 16 anos de idade.

A Defensoria Pública pediu o ingresso no feito como litisconsórcio ativo, que foi indeferido (Evento 85 do processo originário).

Com contrarrazões, vieram os autos a este Tribunal.

O Ministério Público Federal, atuando como fiscal da ordem jurídica, manifestou-se pelo provimento da apelação.

É o relatório.

VOTO

PRELIMINARES

As preliminares suscitadas pela União (Evento 9 do processo originário) de inadequação da via eleita e inépcia do pedido, e pela ANPM (Evento 14 do processo originário) de ilegitimidade passiva foram examinadas na decisão do Evento 27 do processo originário, nos seguintes termos:

2. Da ilegitimidade passiva da Associação Nacional dos Peritos Médicos Federais - ANMP

A ANMP alega que o parecer da entidade é opinativo, sem natureza normativa e/ou vinculante. A nota técnica teria o objetivo de consolidar a sua interpretação sobre as normas e regulamentos existentes editados pelo Congresso Nacional e pela Administração Pública. A competência de exigir/dispensar condutas dos servidores públicos federais é reservada à Administração Pública, representada, no caso, pela União e pelo INSS.

Alega ilegitimidade passiva da associação e requer, com fundamento no art. 130 do CPC, sua admissão como "amicus curiae".

Se a norma supracitada do INSS não exigisse apresentação de documento oficial com foto para crianças e adolescentes com menos de 16 (dezesseis) para perícia de BPC, eventual parecer/nota técnica da ANMP não teria qualquer interferência no procedimento de avaliação dos peritos médicos federais, pois esses servidores devem observar as normas editadas pelo Ministério do Trabalho e Previdência e pelo INSS.

Por essa razão, com fundamento no art. 330, II, do CPC, indefiro parcialmente a inicial para excluir a Associação Nacional dos Peritos Médicos Federais - ANMP do polo passivo.

3. Pedido de inclusão da Associação Nacional dos Peritos Médicos Federais - ANMP como amicus curiae

A ANMP requer a sua inclusão como amicus curiae. Nos termos do artigo 138 do CPC/2015:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

Por se tratar de associação dos médicos peritos federais e, inclusive, o próprio MPF pretendia sua inclusão no polo passivo, reputo que ela preenche condições para constar dos autos nessa condição.

Defiro o pedido de inclusão da ANMP como amicus curiae.

4. Da inadequação da via eleita

A União argumenta que o objetivo da demanda em afastar norma do INSS a todas as "perícias médicas oficiais, realizadas no estado/nacionalmente que subsidiam a análise dos pedidos de concessão de Benefício de Prestação Continuada formulados por crianças e adolescentes com deficiência, menores de 16 (dezesseis) anos de idade" implicaria indevida usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal prevista no art. 102, I, "a", da CF/88.

O julgado citado pela União se refere a uma situação na qual o Tribunal Regional Federal da 4ª Região teria concluído que se tratava de uma demanda exclusiva sobre a inconstitucionalidade da lei em tese.

Entretanto, o MPF objetiva a declaração de ilegalidade (não inconstitucionalidade) de uma norma constante em uma Portaria do INSS. Não se pretende declarar inconstitucionalidade de lei em tese.

Não prospera a alegação da União.

5. Da inépcia em relação ao pedido de provimento definitivo

A União alega inépcia do pedido final definitivo apresentado na Ação Civil Pública no item "c":

a) a imediata concessão de tutela provisória de urgência inaudita altera pars, de caráter satisfativo e antecipatório, a fim de determinar que os réus se abstenham de condicionar a realização da perícia médica oficial de crianças e adolescentes com deficiência, menores de 16 (dezesseis) anos de idade, à apresentação de documento oficial com foto, revelando-se suficiente a apresentação de certidão de nascimento original para tal fim;

...

c) seja, ao final, julgada integralmente procedente a pretensão deduzida na presente ação, restando confirmada a tutela antecipadamente deferida, condenando-se a União Federal, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Associação Nacional dos Médicos Peritos (ANMP) à obrigação de não fazer, consistente na não imposição de óbices sem expressa previsão legal para fins de realização das perícias médicas oficiais que subsidiam a análise dos pedidos de concessão do Benefício de Prestação Continuada formulados por crianças e adolescentes com deficiência, menores de 16 (dezesseis) anos de idade;

Nesse item "c", o pedido atingiria também e desde já outros óbices que não o art. 4º, § 2º, da Portaria DIRBEN/INSS 982/2022, com redação pela Portaria DIRBEN/INSS 1036/2022, porém, não há indicação na inicial de quais seriam esses outros óbices e quais os fundamentos para ilegalidade deles com violação ao princípio do contraditório e ampla defesa dos réus.

Reputo que o julgamento do item "c" deve ser feito em conjunto com o item "a" e os argumentos apresentados na Ação Civil Pública, ou seja, analisar a legalidade da exigência pelo INSS de apresentação de documento oficial com foto e CPF para crianças e adolescentes menores de 16 (dezesseis) anos para realização de perícia em pedidos de BPC. Essa será a delimitação de julgamento da presente Ação Civil Pública.

Rejeito a alegação de inépcia.

Não houve recurso das partes. Assim, foi afastada a alegação de inépcia da inicial e de inadequação da via eleita e a ANPM atuou no processo como *amicus curiae*.

A preliminar de ilegitimidade passiva do INSS foi examinada na sentença, sob os seguintes fundamentos:

Da ilegitimidade passiva do INSS

O INSS alega preliminar sob argumento de que a perícia médica é realizada pelos peritos médicos federais, os quais, com a Lei 14.261/21, passaram a integrar o quadro de pessoal do Ministério do Trabalho e Previdência e não mais da autarquia.

Sem razão o INSS.

A perícia médica não consiste em um procedimento independente do pedido de benefício assistencial. Nenhum requerente de LOAS pode direcionar seu pedido diretamente ao Ministério do Trabalho e Previdência para ser submetido a uma perícia.

Por integrar fase dentro de um pedido administrativo de benefício assistencial, o qual é recebido e analisado pela autarquia, esta possui legitimidade passiva na demanda.

Rejeito a preliminar.

Não vejo motivos para conclusão diversa.

Ainda que os peritos médicos estejam vinculados a órgão diverso do INSS, a sua atuação, no que tange à matéria discutida nesta ação, tem por finalidade instruir os processos administrativos e dar embasamento técnico para tomada de decisão pelo INSS.

Assim, a Autarquia é legítima para responder a demanda que discute os critérios operacionais das perícias naquilo que importar para a análise dos pedidos de concessão de um benefício previdenciário.

Portanto, não há o que reparar na sentença.

MÉRITO

Discute-se a legalidade da Portaria DIRBEN/INSS nº 1.036, de 20/07/2022 e da orientação expedida pela Associação Nacional dos Peritos Médicos Federais (ANPM) a seus associados no sentido da possibilidade de recusa de atendimento aos cidadãos que deixassem de apresentar um documento oficial com foto e o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) no momento do exame médico pericial necessário para instrução dos pedidos de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a pessoa com deficiência.

Inicialmente, é importante mencionar que a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.036, de 20/07/2022, objeto da presente ação civil pública, foi revogada no curso da presente ação, tornando prejudicada a análise acerca da sua ilegalidade, mas não atingindo na íntegra o objeto desta ação, sobre a legalidade da exigência pelos peritos de documento com foto aos periciandos crianças e adolescentes menores de 16 anos, como passo a expor.

O artigo 4º da Portaria DIRBEN/INSS nº 982, de 22/02/2022, previa o seguinte:

PORTARIA DIRBEN/INSS Nº 982, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2022 - Redação Original

Art. 4º A identificação pessoal válida do interessado é pré-requisito para a realização do atendimento, sendo obrigatória a apresentação de um documento oficial com foto e original, se maior de 16 (dezesseis) anos.

Parágrafo único. A identificação dos menores de 16 (dezesseis) anos poderá ser realizada por meio da Certidão de Nascimento.

Este dispositivo foi alterado pela Portaria DIRBEN/INSS nº 1.036, de 20/07/2022, passando a ter a seguinte redação:

PORTARIA DIRBEN/INSS Nº 1.036, DE 20 DE JULHO DE 2022:

O DIRETOR DE BENEFÍCIOS E RELACIONAMENTO COM O CIDADÃO DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, no uso da competência que lhe confere o Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022 , e tendo em vista o que consta no Processo Administrativo nº 35014.433616/2021-21, resolve:

Art. 1º Alterar a Portaria DIRBEN/INSS Nº 982, de 22 de fevereiro de 2022, publicada no DOU nº 41, de 2 de março de 2022, Seção 1, Página 199, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º
.....
.....

§1º Para os atendimentos relativos aos Benefícios Assistenciais à Pessoa com Deficiência a identificação dos menores de 16 (dezesseis) anos poderá ser realizada por meio da Certidão de Nascimento, nos termos do Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2017.

§ 2º O disposto no § 1º não se aplica aos atendimentos de perícia médica, que observará as diretrizes constantes no caput deste artigo." (NR)

Art. 2º Fica revogado o Parágrafo Único do art. 4º da Portaria DIRBEN/INSS Nº 982, de 22 de fevereiro de 2022.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Em 10/04/2024, ou seja, no curso desta ação, foi publicada a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.200, que revogou os §§ 1º e 2º acima transcritos:

Art. 1º Alterar a Portaria DIRBEN/INSS nº 982, de 22 de fevereiro de 2022, publicada no DOU nº 41, de 2 de março de 2022, seção 1, página 199, que passa a vigorar com a seguinte redação:

" Art.
4º
.....

Parágrafo único. A identificação dos usuários menores de 16 (dezesseis) anos poderá ser realizada por meio da Certidão de Nascimento." (NR)

Art. 2º Ficam revogados os §§1º e 2º do art. 4º da Portaria DIRBEN/INSS nº 982, de 22 de fevereiro de 2022, bem como a Portaria DIRBEN/INSS nº 1.036, de 20 de julho de 2022.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor dia 19 de abril de 2024.

Ou seja, a norma cuja ilegalidade foi alegada pelo Ministério Público Federal nesta ação foi revogada pela Portaria 1.200/2024, em 19/04/2024.

Ainda assim, remanesce a orientação da Associação Nacional dos Peritos Médicos Federais - ANPM no sentido de exigir a apresentação de documento de identidade com foto pelos periciandos menores de 16 anos, pelo que subsiste o interesse do autor na análise da legalidade em debate.

A orientação da ANPM tem o seguinte teor (grifos no original):

DA PRERROGATIVA DE EXIGIR DO REQUERENTE DO BPC/LOAS A APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO COM FOTO E COM INDICAÇÃO DO CPF

De acordo com o item 2.1 do Capítulo IX do Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária, editado pela Diretoria de Saúde do Trabalhador do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em março de 2018, e com o art. 3º da Resolução INSS/PRES n. 438/2014, os exames médico-periciais devem ser realizados “mediante apresentação de original de pelo menos um dos seguintes documentos de identificação”:

I - Carteira de Identidade;

II - Carteira Nacional de Habilitação;

III - Carteira de Trabalho;

IV - Carteira Profissional;

V - Passaporte;

VI - Carteira de Identificação Funcional; ou

VII - outro documento dotado de fé pública que permita a identificação do cidadão.

Além de definir o rol de documentos aptos a comprovar a identificação pessoal dos requerentes, o art. 3º, § 1º, da Resolução INSS/PRES n. 438/2014 determina que “O documento de identificação apresentado deverá estar dentro do prazo de validade e conter fotografia que permita o reconhecimento do requerente, além de não apresentar rasuras ou indícios de falsificação”.

Nesse ponto, cumpre salientar que a exigência de apresentação de documento de identificação pessoal com foto, independentemente da idade do requerente, não é exclusiva no âmbito do INSS. A título exemplificativo, cabe asseverar que esse requisito é igualmente exigido em requerimentos feitos perante a Polícia Federal, como no caso da emissão de passaportes.

No que se refere à previsão do art. 10, parágrafo único, do Decreto n. 6.214/2007, com redação dada pelo art. 1º do Decreto n. 9.462/2018, que autoriza a apresentação da certidão de nascimento como documento do requerente com idade inferior a 16 (dezesesseis) anos, sabe-se que se destina apenas à avaliação do segurado pelo setor administrativo do INSS, e não à Perícia Médica Federal.

Isso porque, como sabido, os Peritos Médicos Federais devem observância não apenas às leis e decretos federais, mas igualmente às normas técnicas e éticas exaradas pelo Conselho Federal de Medicina, as quais exigem que os profissionais identifiquem visualmente os periciandos e garantem plena autonomia aos servidores para que não realizem exames em pessoas que não comprovem sua identidade de modo fidedigno.

Assim, não há que se confundir o direito de agendamento do cidadão com a obrigação de o Perito Médico Federal exigir a devida identificação do requerente como uma das etapas imprescindíveis do exame médico-pericial.

Essa conclusão foi idêntica à adotada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) ao editar o Parecer SEI n. 10247/2021/ME (anexo), que foi aprovado pela Subsecretaria da Perícia Médica Federal em despacho proferido no Processo SEI n. 14022.116418/2022-16 (anexo) e que concluiu “que a apresentação de documento de identificação com fê pública em que conste o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) tornou-se obrigatório para qualquer requerente de benefícios perante o poder público, inclusive os menores de 16 (dezesesseis) anos postulantes ao benefício assistencial de prestação continuada, sendo legítimo, portanto, exigir documento com foto.”

Por todas essas razões, independentemente de eventuais atos normativos editados pelo INSS em sentido diverso, constitui prerrogativa do Perito Médico Federal exigir do requerente do BPC/LOAS a apresentação do documento de identificação com foto e com indicação do CPF como requisito para a realização do exame médico-pericial.

Caso o requerente não forneça algum documento nesses moldes, o Perito Médico Federal está amplamente legitimado para recusar a realização do atendimento, hipótese em que deverá receber a pontuação referente ao exame não realizado por motivo alheio à vontade do servidor.

DIRETORIA DA ANMP

A orientação é embasada no **art. 3º da Resolução INSS/PRES n. 438/2014**, que dispõe sobre a organização do atendimento ao público nas unidades do INSS:

DA IDENTIFICAÇÃO

Art. 3º Todo atendimento presencial deverá ser realizado mediante apresentação de original de pelo menos um dos seguintes documentos de identificação:

I - Carteira de Identidade;

II - Carteira Nacional de Habilitação;

III - Carteira de Trabalho;

IV - Carteira Profissional;

V - Passaporte;

VI - Carteira de Identificação Funcional; ou

VII - outro documento dotado de fé pública que permita a identificação do cidadão.

§ 1º O documento de identificação apresentado deverá estar dentro do prazo de validade e conter fotografia que permita o reconhecimento do requerente, além de não apresentar rasuras ou indícios de falsificação.

Tem por fundamento também o **Parecer SEI 10247/2021/ME - da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional** (Evento 1, ANEXOSPET2, fls. 4/10), que esmiúça as divergências de entendimento entre o INSS e alguns peritos médicos federais, e é fundamentado no entendimento de que, a partir da inclusão do artigo 10-A à Lei 13.460/2017, com redação dada pela Lei 14.129/2021, a apresentação de documento de identificação com fé pública em que conste o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) tornou-se obrigatória para qualquer requerente de benefícios

perante o poder público, inclusive os menores de 16 (dezesseis) anos postulantes de benefício assistencial de prestação continuada, entendendo legítimo exigir o documento com foto:

I

Chega ao exame desta CAN/PGFN o Processo SEI nº 10128.107307/2021-91, por intermédio do qual a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério do Trabalho formula consulta jurídica acerca da exigência, pelo Perito Médico Federal, da apresentação de documento de identificação com foto, no caso de menor de dezesseis anos de idade requerente de benefício assistencial.

II

No Despacho SPREV-SPMF-CGPMAT (doc. SEI nº 16857618), a consulta é formulada nos seguintes termos:

1. Trata o presente de processo constituído com a finalidade de sugerir consulta à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), no que tange à legalidade da exigência, pelo Perito Médico Federal, da apresentação de documento de identificação com foto, no caso de requerente de benefício assistencial à Pessoa com Deficiência menor de dezesseis anos de idade.

2. Ocorre que vem crescendo a discussão sobre o tema, em função de conflitos gerados pelas diferentes interpretações dos aspectos legais envolvidos, conforme demonstra a troca de emails em anexo (SEI 16891598 e SEI 16891671). Há divergências de entendimento entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e alguns Peritos Médicos Federais, quanto à aceitação da certidão de nascimento para a realização da aludida perícia em requerentes menores de dezesseis anos.

3. O entendimento do INSS é de que não se deve exigir documento de identificação com foto para este tipo de perícia, em observância ao Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, que regulamenta a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a qual institui o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social devido à Pessoa com Deficiência e ao idoso. O referido Decreto assim dispõe:

"Art. 10. A pessoa com deficiência e o idoso deverão informar o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas -CPF e apresentar documento com

foto reconhecido por lei como prova de identidade do requerente. (Redação dada pelo Decreto nº 9.462, de 2018)."

"Parágrafo único. As crianças e os adolescentes menores de dezesseis anos poderão apresentar apenas a certidão de nascimento para fins da identificação de que trata o caput. (Incluído pelo Decreto nº 9.462, de 2018)".

4. Outrossim, o entendimento supracitado ainda encontra respaldo no disposto às fls. 5 do Anexo III (CONCEITOS E CRITÉRIOS DAS AVALIAÇÕES SOCIAL E MÉDICO PERICIAL) da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2, de 30 de março de 2015, que dispõe sobre critérios, procedimentos e instrumentos para a avaliação social e médica da Pessoa com Deficiência para acesso ao Benefício de Prestação Continuada, reiterando o que diz o regulamento, a saber: "Para fins de identificação perante o perito médico e o assistente social, pode ser utilizado apenas um dos documentos citados nos artigos 10 e 11 do Decreto 6.214/07. "

5. Em contrapartida, alguns Peritos Médicos Federais entendem não ser possível realizara perícia médica sem a apresentação de um documento de identificação com foto, mesmo no caso de benefício assistencial à Pessoa com Deficiência menor de dezesseis anos. Para sustentar esta decisão apoiam-se no Código de Ética Médica, Resolução CFM nº 2.217, de 27 de setembro de 2019. que traz como princípios fundamentais do exercício da profissão:

"VII - O médico exercerá sua profissão com autonomia, não sendo obrigado a prestar serviços que contrariem os ditames de sua consciência ou a quem não deseje, excetuadas as situações de ausência de outro médico, em caso de urgência ou emergência, ou quando sua recusa possa trazer danos à saúde do paciente".

6. Acrescente-se que, para justificar a manutenção da exigência de documento com foto, é comumente citado o art. 2º da Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009, que dispõe sobre a identificação criminal do civilmente identificado, regulamentando o art. 5º, inciso LVIII, da Constituição Federal, conforme abaixo:

"Art. 2º A identificação civil é atestada por qualquer dos seguintes documentos:

I - carteira de identidade;

II - carteira de trabalho;

III - carteira profissional;

IV - passaporte;

V - carteira de identificação funcional;

VI - outro documento público que permita a identificação do indiciado".

7. Todavia, convém ressaltar que o Perito Médico Federal é integrante da Administração Pública Direta, por força da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, que alterou o art. 30 da Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, e estruturou a carreira do Perito Médico Federal, no âmbito do quadro de pessoal do Ministério da Economia. Consequentemente, deve o perito observar o princípio da legalidade, somente podendo fazer o que estiver previsto em lei, conforme o art. 5º, inciso II, e art. 37, caput, da Constituição Federal, a saber:

"Art. 5º (...) II. Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei".

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)"

8. Deste modo, considerando as atuais controvérsias sobre a matéria, verifica-se a premência do encaminhamento do caso à PGFN, para a aquisição de parecer jurídico quanto ao tema e, sobretudo, para a obtenção de resposta ao seguinte questionamento:

Há amparo legal para que o Perito Médico Federal exija a apresentação de documento de identificação com foto, antes da realização da perícia, para requerentes de benefício assistencial à Pessoa com Deficiência menores de 16 (dezesseis) anos, deixando de realizá-la quando não apresentado o referido documento?

Na prática, o que se quer saber é se há fundamento jurídico para que um Perito Médico Federal exija de menores de dezesseis anos postulantes de benefício assistencial de prestação continuada, antes da realização da perícia, documento de identificação com foto e, em caso de não apresentação, se poderá haver recusa por parte do agente público na execução do ato pericial.

É o breve relatório.

III

Primeiramente, é preciso destacar que a legislação de regência do benefício assistencial de prestação continuada, Lei nº 8.742, de 1993, não prevê detalhes sobre questões operacionais, tais como a apresentação de documento de identificação para perícias.

A parte mais operacional sobre exame de requerimento e concessão dos benefícios fica para o regulamento, no caso o Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, que estipulou no artigo 10 de seu Anexo, in verbis:

Art. 10. A pessoa com deficiência e o idoso deverão informar o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e apresentar documento com foto reconhecido por lei como prova de identidade do requerente.

Parágrafo único. As crianças e os adolescentes menores de dezesseis anos poderão apresentar apenas a certidão de nascimento para fins da identificação de que trata o caput.

(negritos nossos)

Segundo clássica lição de Geraldo Ataliba (in RDA, 1969), o poder regulamentar é a "faculdade que ao Presidente da República - ou Chefe do Executivo, em geral, Governador e Prefeito - a Constituição confere para dispor sobre medidas necessárias ao fiel cumprimento da vontade legal, dando providências que estabeleçam condições para tanto. Sua função é facilitar a execução da lei, especificá-la de modo praticável e, sobretudo, acomodar o aparelho administrativo, para bem observá-la". Ainda segundo o mestre paulista, o regulamento caberia apenas "em matéria que vai ser objeto de ação administrativa ou desta dependente. O sistema só requer ou admite o regulamento, como instrumento de adaptação e ordenação do aparelho administrativo, tendo em vista, exatamente, a criação de condições para a fiel execução das leis. [...] o regulamento

[...] dá disposições administrativas tendentes à fiel execução da lei; [...] adequa os órgãos administrativos para bem cumprirem ou permitirem o cumprimento da lei."

Assim, o decreto regulamentar cumpre função essencial no ordenamento jurídico; é ele o instrumento que possibilita o cumprimento da lei ao especificá-la de forma adequada e, por óbvio, vincula os servidores públicos do ente público ao qual se destina. Ademais, a Lei nº 8.112, de 1990, que "Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais", estabelece que é dever do servidor "observar as normas legais e regulamentares" (art. 116,III).

Todavia, recentemente, a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que entrou em vigor para a União (art. 55, I), acresceu o art. 10-A à Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que "Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública", com a seguinte redação:

*Art. 10-A. **Para fins de acesso a informações e serviços, de exercício de direitos e obrigações ou de obtenção de benefícios perante os órgãos e as entidades federais, estaduais, distritais e municipais ou os serviços públicos delegados, a apresentação de documento de identificação com fé pública em que conste o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) será suficiente para identificação do cidadão, dispensada a apresentação de qualquer outro documento.***

§1º Os cadastros, os formulários, os sistemas e outros instrumentos exigidos dos usuários para a prestação de serviço público deverão disponibilizar campo para registro do número de inscrição no CPF, de preenchimento obrigatório para cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil, que será suficiente para sua identificação, vedada a exigência de apresentação de qualquer outro número para esse fim.

*§2º **O número de inscrição no CPF poderá ser declarado pelo usuário do serviço público, desde que acompanhado de documento de identificação com fé pública, nos termos da lei.***

§3º Ato de cada ente federativo ou Poder poderá dispor sobre casos excepcionais ao previsto no caput deste artigo."

(negritos nossos)

Assim, conforme estatui a norma acima colacionada, para obtenção de benefícios perante os órgãos e a entidades federais, a identificação do cidadão será feita por meio de documento de identificação com fé pública em que conste o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas. Ademais, de acordo com a norma, o número de inscrição no CPF poderá ser declarado pelo usuário do serviço público, desde que acompanhado de documento de identificação com fé pública, nos termos da lei.

A respeito do que seja um documento de identificação, constata-se, em pesquisa da matéria, a ausência de norma que ofereça definição única sobre o tema, bem como verifica-se, na legislação, a existência de diversos documentos, emitidos por órgãos distintos, capazes de atestar a identidade civil.

A Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009, embora disponha sobre a identificação criminal do civilmente identificado, arrola exemplificativamente, no seu art. 2º, os documentos que atestam a identidade civil:

Art. 2º A identificação civil é atestada por qualquer dos seguintes documentos:

I – carteira de identidade;

II – carteira de trabalho;

III – carteira profissional;

IV – passaporte;

V – carteira de identificação funcional;

VI – outro documento público que permita a identificação do indiciado.

Parágrafo único. Para as finalidades desta Lei, equiparam-se aos documentos de identificação civis os documentos de identificação militares.

Em comum, é possível afirmar que os documentos indicados no art. 2º da Lei nº 12.037, de 2009, são portadores de atributos biográficos e biométricos do indivíduo, a exemplo de fotografia. Ademais, via de regra, o próprio normativo que regula os referidos documentos dizem que ele serão considerados como documentos de identidade civil, senão vejamos:

Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997

Art. 159. A Carteira Nacional de Habilitação, expedida em meio físico e/ou digital, à escolha do condutor, em modelo único e de acordo com as especificações do Contran, atendidos os pré-requisitos estabelecidos neste Código, conterá fotografia, identificação e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do condutor, terá fé pública e equivalerá a documento de identidade em todo o território nacional. (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020)

Decreto nº 5.978, de 4 de dezembro de 2006

Art. 2º Passaporte é o documento de identificação, de propriedade da União, exigível de todos os que pretendam realizar viagem internacional, salvo nos casos previstos em tratados, acordos e outros atos internacionais.

Parágrafo único. O passaporte é documento pessoal e intransferível.

Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983.

Art 1º - A Carteira de Identidade emitida por órgãos de Identificação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios tem fé pública e validade em todo o território nacional.

Art 3º - A Carteira de Identidade conterá os seguintes elementos:

(...)

e) nome, filiação, local e data de nascimento do identificado, bem como, de forma resumida, a comarca, cartório, livro, folha e número do registro de nascimento;

(...)

f) fotografia, no formato 3 x 4 cm, assinatura e impressão digital do polegar direito do identificado

Neste mesmo sentido, o Documento Nacional de Identidade - DAÍ, criado pela Lei nº13.444, de 2017, é um documento de identidade civil; ademais, a referida norma diz que, para fins de identificação, o documento emitido por entidade de classe somente será validado se atender aos requisitos de biometria e de fotografia estabelecidos para o DAÍ:

Art. 8º É criado o Documento Nacional de Identidade (DAÍ), com fé pública e validade em todo o território nacional.

§1º O DAÍ faz prova de todos os dados nele incluídos, dispensando a apresentação dos documentos que lhe deram origem ou que nele tenham sido mencionados.

Art. 10. O documento emitido por entidade de classe somente será validado se atender aos requisitos de biometria e de fotografia estabelecidos para o DAÍ.

Parágrafo único. As entidades de classe terão 2 (dois) anos para adequarem seus documentos aos requisitos estabelecidos para o DAÍ.

De outra parte, deve-se, também, mencionar que a legislação é silente a respeito da idade a partir da qual é exigível do menor o porte e a apresentação de documento de identificação civil.

A Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, que “assegura validade nacional às Carteiras de Identidade, regula sua expedição e dá outras providências”, nada diz sobre tal idade. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) também não regula o assunto.

Portanto, tendo em vista a redação do art. 10-A da Lei nº 13.460, de 2017, entendemos que a apresentação de documento de identificação com fé pública em que conste o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) tornou-se obrigatório para qualquer requerente de benefícios perante o poder público, inclusive os menores de 16 (dezesesseis) anos postulantes ao benefício assistencial de prestação continuada, sendo legítimo, portanto, exigir documento com foto.

Por fim, ressalte-se o caráter opinativo deste Parecer, que não supre a necessidade de fundamentação expressa da autoridade competente em suas decisões, em atenção ao que determina o artigo 48 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

IV

Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 10-A da Lei nº 13.460, de 2017, parece haver amparo legal para que o Perito Médico Federal exija a apresentação de documento de identificação com fé pública, contendo foto, em que conste o número de inscrição no Cadastro de Pessoas

Físicas (CPF) antes da realização da perícia, para requerentes de benefício assistencial menores de 16(dezesseis) anos.

Assim, o referido parecer funda-se essencialmente na alteração sofrida pela Lei 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, com a inclusão do art. 10-A, pela Lei 14.129/2021, estabelecendo o seguinte:

Art. 10-A. Para fins de acesso a informações e serviços, de exercício de direitos e obrigações ou de obtenção de benefícios perante os órgãos e as entidades federais, estaduais, distritais e municipais ou os serviços públicos delegados, a apresentação de documento de identificação com fé pública em que conste o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) será suficiente para identificação do cidadão, dispensada a apresentação de qualquer outro documento. (Incluído pela Lei nº 14.129, de 2021) (Vigência)

Esses documentos apontam claramente o conflito de posicionamentos e interesses que permeiam esta demanda, razão pela qual estão transcritos neste voto. Além destes documentos, destaco as manifestações da União (**Evento 23, PET1**), do INSS em contestação (**Evento 44, CONTES1**) e da ANPM (**Evento 47, PET1**).

Na petição do Evento 23, a União informou a apuração de 117 fraudes na concessão de benefício assistencial envolvendo falsificação documental e somando um prejuízo de cerca de R\$ 550.000.000,00. Defendeu que *"a correta identificação do periciando é a primeira fase da perícia médica, sendo que a identificação exclusivamente por certidão de nascimento - como quer o MPF - retira a segurança da identificação, pois sem um documento com foto/assinatura ou impressão digital não é possível se ter certeza se o examinado é de fato a pessoa postulante ao benefício"*. Argumentou que, desde o início do requerimento administrativo, o requerente é avisado da necessidade de apresentação de documento com foto para a realização da perícia médica. Referiu que no "MEU INSS" são citados como documentos de identificação a carteira de identidade, a carteira de motorista, a carteira de trabalho, a carteira profissional, o passaporte ou a carteira de identificação funcional, ou seja, todos com foto. Pontuou que, no período entre o requerimento administrativo e a data da realização da

perícia, é viável de ser providenciado o documento de identidade, de forma gratuita, com prioridade no atendimento às pessoas com deficiência e sem necessidade de agendamento.

O INSS, em sua contestação, sustentou que a norma que dispensa menores de 16 anos de apresentar documento com foto para fins de identificação no requerimento administrativo e cadastro não se aplica à *perícia médica*, que é uma etapa técnica. Argumentou que o procedimento da Perícia Médica Federal está amparado no artigo 10-A da Lei nº 13.460/2017, que tornou obrigatória a apresentação de documento de identificação com fé pública contendo o número do CPF para qualquer requerente de benefício perante o poder público, incluindo menores de 16 anos postulantes ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Portanto, concluiu que a exigência de documento com foto é legítima, razoável e necessária para aprimorar a segurança do sistema e prevenir fraudes.

A Associação Nacional dos Peritos Médicos Federais (ANMP), em sua manifestação como *amicus curiae*, defendeu a legalidade e necessidade da exigência de documento oficial com foto e Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) para a realização de perícias médicas de crianças e adolescentes menores de 16 anos que buscam o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Argumentou que essa exigência, estabelecida em Portarias do INSS e orientações da própria associação, não constitui um óbice ilegal, mas sim uma medida fundamental para aprimorar a segurança do sistema, combater fraudes, que são comuns no INSS, inclusive com uso indevido de menores de idade, e garantir que o benefício seja concedido apenas aos efetivos titulares do direito. Destacou que, enquanto o requerimento administrativo pode ser iniciado com outros documentos como a certidão de nascimento para menores de 16 anos, a *perícia médica* é uma etapa técnica distinta que se ampara na Lei nº 12.037/09, no artigo 10-A da Lei nº 13.460/17, no Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária, na Resolução INSS/PRES n. 438/2014, nas normas éticas do Conselho Federal de Medicina (CFM) e pareceres jurídicos, os quais autorizam ou exigem a identificação visual fidedigna do periciando através de documentos com fé pública e foto, e que tornam a apresentação de documento com CPF obrigatória para requerentes de benefícios públicos, incluindo os menores de 16 anos postulantes ao BPC. Sustentou que a obtenção de documento com foto é atualmente acessível e que não há

comprovação de casos de perícias não realizadas por falta de tal documento. Por fim, a ANMP pediu a total improcedência dos pedidos do Ministério Público Federal (MPF).

Pois bem.

A Lei 8.742/93, que rege o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social devido à pessoa com deficiência e ao idoso, não estabelece regras operacionais, como a apresentação de documento de identificação para perícias.

O Decreto nº 6.214, de 26/09/2007, que regulamenta a Lei 8.742/93, prevê a apresentação de certidão de nascimento pelos menores de 16 anos como suficiente para formular o pedido administrativo, não disciplinando a realização de perícia especificamente:

"Art. 10. A pessoa com deficiência e o idoso deverão informar o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e apresentar documento com foto reconhecido por lei como prova de identidade do requerente. (Redação dada pelo Decreto nº 9.462, de 2018).

Parágrafo único. As crianças e os adolescentes menores de dezesseis anos poderão apresentar apenas a certidão de nascimento para fins da identificação de que trata o caput. (Incluído pelo Decreto nº 9.462, de 2018)".

Antes dessa previsão, incluída pelo Decreto 9.462/2018, exigia-se a apresentação de quaisquer dos documentos listados no regulamento:

Art. 10. Para fins de identificação da pessoa com deficiência e do idoso e de comprovação da idade do idoso, deverá o requerente apresentar um dos seguintes documentos:

I - certidão de nascimento; **(Revogado pelo Decreto nº 9.462, de 2018)**

II - certidão de casamento; **(Revogado pelo Decreto nº 9.462, de 2018)**

III - certificado de reservista; **(Revogado pelo Decreto nº 9.462, de 2018)**

IV - carteira de identidade; ou **(Revogado pelo Decreto nº 9.462, de 2018)**

V - carteira de trabalho e previdência social (Revogado pelo Decreto nº 9.462, de 2018)

Assim, até setembro de 2018, a certidão de nascimento era aceita para identificação de qualquer requerente de benefício assistencial, sem distinção.

A partir da entrada em vigor do Decreto 9.462/2018 (30 dias após a data de sua publicação, que ocorreu em 08/08/2018), passou a ser necessária a apresentação de documento com foto e CPF, exceto para as crianças e adolescentes menores de 16 anos, a quem continuou permitida a identificação no pedido administrativo através de certidão de nascimento.

Ocorre que a Lei nº 14.129, de 29/03/2021, incluiu o artigo 10-A à Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, passando a prever a obrigatoriedade de apresentação de documento de identificação com fé pública em que conste o número de CPF para fins de obtenção de benefícios perante o INSS, *in verbis*:

*Art. 10-A. **Para fins de acesso a informações e serviços, de exercício de direitos e obrigações ou de obtenção de benefícios perante os órgãos e as entidades federais, estaduais, distritais e municipais ou os serviços públicos delegados, a apresentação de documento de identificação com fé pública em que conste o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) será suficiente para identificação do cidadão, dispensada a apresentação de qualquer outro documento.** (Incluído pela Lei nº 14.129, de 2021)*

O Ministério Público Federal menciona a Lei 12.037/2009, que disciplina a identificação criminal do civilmente identificado, pretendendo que a certidão de nascimento seja contemplada como "*outro documento público que permita a identificação do indiciado*".

Art. 2º A identificação civil é atestada por qualquer dos seguintes documentos:

I – carteira de identidade;

II – carteira de trabalho;

III – carteira profissional;

IV – passaporte;

V – carteira de identificação funcional;

VI – outro documento público que permita a identificação do indiciado.

Parágrafo único. Para as finalidades desta Lei, equiparam-se aos documentos de identificação civis os documentos de identificação militares.

Conforme mencionado pela União (Evento 9 do processo originário), a carteira de identidade (art. 3º da Lei 7116/83 - redação pela Lei 14.129/21), o documento nacional de identificação civil (art. 8º da Lei 13.444/17 e art. 11 do Decreto 10.977/22), a carteira nacional de habilitação (art. 159 da Lei 9.503/97 - redação pela Lei 14.071/20) são todos documentos em que a fotografia do titular é obrigatória. O mesmo se aplica ao passaporte e à carteira profissional.

Considerando o contexto em que inserida a previsão do inciso VI, entendo, tal como afirmou o juízo na sentença, que *"a certidão de nascimento não possui os elementos suficientes para a segura identificação no caso, não se enquadrando esse documento para fins do art. 2º, VI, da Lei 12.037/09"*.

Ainda, veja-se que para os pedidos de concessão de benefício previdenciário, o art. 3º da Resolução INSS/PRES n. 438/2014, que dispõe sobre a organização do atendimento ao público nas unidades do INSS, prevê:

DA IDENTIFICAÇÃO

Art. 3º Todo atendimento presencial deverá ser realizado mediante apresentação de original de pelo menos um dos seguintes documentos de identificação:

I - Carteira de Identidade;

II - Carteira Nacional de Habilitação;

III - Carteira de Trabalho;

IV - Carteira Profissional;

V - Passaporte;

VI - Carteira de Identificação Funcional; ou

VII - outro documento dotado de fé pública que permita a identificação do cidadão.

§ 1º O documento de identificação apresentado deverá estar dentro do prazo de validade e conter fotografia que permita o reconhecimento do requerente, além de não apresentar rasuras ou indícios de falsificação.

A redação desta norma é bastante similar à da Lei 12.037/2009, mas teve o cuidado de esclarecer que somente serão considerados documento de identificação aqueles com foto, o que ampara o entendimento exposto acima de que a certidão de nascimento não poderia ser considerada como inserta no inciso VII - "*outro documento dotado de fé pública que permita identificação do cidadão*".

Assim, em que pese a previsão no Decreto regulamentador da LOAS entendendo suficiente a certidão de nascimento para identificação de crianças e adolescentes menores de 16 anos, - norma que não se volta explicitamente às perícias médicas -, há lei posterior que determina a apresentação de documento de identificação contendo CPF para obtenção de benefícios perante entidades federais, entendidos estes, conforme fundamentação acima, os que contém fotografia do requerente.

Adicionalmente, a exigência de apresentação de documento de identificação com foto para a realização de perícia médica tem por objetivo garantir maior segurança à concessão de benefícios previdenciários, mormente aos de prestação continuada, de modo que sejam concedidos a quem realmente tem direito.

Faz bastante sentido que, para dar início ao processo administrativo, seja suficiente a apresentação da certidão de nascimento, pois essa etapa não é determinante para o pagamento do benefício. A etapa da perícia técnica, por sua vez, é de suma importância para análise do direito ao benefício assistencial à pessoa com deficiência, sendo a identificação visual segura do requerente fundamental para garantir a legitimidade e a legalidade na concessão de benefícios e prevenir fraudes.

São relevantes os argumentos trazidos pela União relativos à apuração de fraudes na concessão de benefício assistencial, bem como o fato de que o requerente é informado desde o início do pedido administrativo feito através do Meu INSS de que será preciso apresentar um dos documentos de identificação citados, sendo todos com foto e não estando a certidão de nascimento entre eles.

Desde o início do processo administrativo, o requerente tem ciência da necessidade de apresentar o documento de identidade. Entre a data do requerimento administrativo e a data da realização da perícia, há tempo razoável para providenciar a carteira de identidade pelo requerente a fim de que esteja munido do documento no momento da perícia. A confecção deste documento é gratuita e, para as pessoas com deficiência, o atendimento é prioritário, sem necessidade de agendamento.

A exigência de documento com foto não viola a proteção integral conferida às crianças e aos adolescentes, ou o princípio da prioridade absoluta que permeia o art. 227 da CF/88 e a Lei 8.069/90, na medida em que não obsta a consecução do direito ao benefício de prestação continuada, sendo apenas um componente das etapas a serem atendidas dentre tantas outras, como a formulação do pedido administrativo, a sujeição às avaliações socioeconômica e médica, a atualização periódica do Cadastro Único.

A Administração Pública tem editado normas com objetivo de conferir maior segurança na identificação dos usuários, como utilização de biometria facial, biometria digital, a exemplo da recente alteração da LOAS:

*Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. **(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (Vide Lei nº 13.985, de 2020)***

*§ 12. São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único, conforme previsto em regulamento. **(Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019)***

§ 12-A. Ao requerente do benefício de prestação continuada, ou ao responsável legal, será solicitado registro biométrico nos cadastros da Carteira de Identidade Nacional (CIN), do título eleitoral ou da Carteira Nacional de Habilitação (CNH), nos termos de ato conjunto dos órgãos competentes. **(Incluído pela Lei nº 14.973, de 2024)**

§ 12-B. Na impossibilidade de registro biométrico do requerente, ele será obrigatório ao responsável legal. **(Incluído pela Lei nº 15.077, de 2024)**

Por fim, trago, por oportuno, os argumentos expostos pelo Juízo de origem na sentença quanto à obrigatoriedade de apresentação de documento com foto para matrícula em Escolas Estaduais de ensino fundamental e médio, bem como a existência de um número considerável de crianças com deficiência matriculadas nas escolas em todo o Estado do Paraná, *in verbis*:

No caso do Paraná, a Lei Estadual 14.424/04 prevê:

Art. 1º As Escolas Estaduais de ensino fundamental e médio ficam obrigadas a exigir a carteira de identidade como documento necessário à realização da matrícula escolar.

Parágrafo único. Fotocópia da carteira de identidade deverá ser anexada junto à ficha do aluno na secretaria da Escola.

Art. 2º A não apresentação da carteira de identidade no ato da matrícula não impossibilita sua realização, ficando os pais ou responsáveis, obrigados a providenciá-lo no prazo de 60 dias.

Art. 3º Para os fins desta lei, o Instituto de Identificação do Paraná fica autorizado a emitir gratuitamente a carteira de identidade para os alunos de baixa renda.

Parágrafo único. Considera-se baixa renda os alunos cuja renda familiar não exceda três salários mínimos, devendo tal situação ser comprovada mediante apresentação de comprovante de renda, declaração emitida pela própria escola ou atestado de pobreza emitido pelas entidades municipais ou estaduais de assistência social.

Art. 4º As creches estaduais ficam obrigadas a exigir a carteira de identidade como documento necessário à realização da matrícula da criança, observando-se o disposto nos artigos anteriores.

Portanto, o Estado do Paraná exige, há mais de 10 anos, a apresentação de carteira de identidade para matrícula no ensino fundamental e em creches estaduais.

De acordo com sítio da Defensoria Pública do Estado do Paraná
(<https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/Estudantes-com-deficiencia-que-necessitam-de-profissional-de-apoio-escolar-podem-procurar>), ***existem mais de 100.000 crianças com deficiência matriculadas nas escolas em todo o Estado.***

Conforme apontada pela União
(sítio: <https://www.policiacivil.pr.gov.br/servicos/Servicos/Documentos/Solicitar-1a-via-da-Carteira-de-Identidade-dloelrLv>), ***as pessoas com deficiência têm prioridade no atendimento e não precisam agendar atendimento para solicitar carteira de identidade no Paraná.***

A exigência de apresentação de carteira de identidade não tem impedido o acesso de alunos do ensino fundamental, inclusive estudantes portadores de deficiência, a se matricular em escola.

Ora, se o documento de identificação com foto já é exigido de crianças e adolescentes menores de 16 anos para acesso a direitos fundamentais e sociais, como o caso da matrícula em escolas públicas, não parece desproporcional nem afrontoso à proteção integral desse grupo a exigência do documento com foto para realização da perícia, tendo em vista a sua importância para o acesso à política pública de garantia do salário mínimo ao portador de deficiência que não tem condições de promover seu próprio sustento ou tê-lo promovido por sua família, mas também para que esse acesso seja alcançado a quem efetivamente é alvo da política pública.

Por esses fundamentos, mantenho a sentença.

**HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS -
SUCUMBÊNCIA RECURSAL**

A partir da jurisprudência do STJ (em especial do AgInt nos EREsp 1539725/DF, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, Segunda Seção, julgado em 09/08/2017, DJe

19/10/2017), para que haja a majoração dos honorários em decorrência da sucumbência recursal, é preciso o preenchimento dos seguintes requisitos simultaneamente: (a) sentença publicada a partir de 18/03/2016 (após a vigência do CPC/2015); (b) recurso não conhecido integralmente ou improvido; (c) existência de condenação da parte recorrente no primeiro grau; e (d) não ter ocorrido a prévia fixação dos honorários advocatícios nos limites máximos previstos nos §§2º e 3º do artigo 85 do CPC (impossibilidade de extrapolação). Acrescente-se a isso que a majoração independe da apresentação de contrarrazões.

Na espécie, diante da ausência de condenação em honorários advocatícios na sentença, não se mostra cabível a fixação de honorários de sucumbência recursal.

PREQUESTIONAMENTO

Objetivando possibilitar o acesso das partes às instâncias superiores, considero prequestionadas as matérias constitucionais e/ou legais suscitadas, conquanto não referidos expressamente os respectivos artigos na fundamentação do voto.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, voto por **negar provimento à apelação**, nos termos da fundamentação.

Documento eletrônico assinado por **CLÁUDIA CRISTINA CRISTOFANI, Desembargadora Federal Relatora**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40005092693v84** e do código CRC **533f2f9c**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): CLÁUDIA CRISTINA CRISTOFANI

Data e Hora: 14/07/2025, às 14:15:19

5050748-79.2022.4.04.7000

40005092693.V84