



**KAROLAINÉ ROQUIM PEREIRA**

**REVISÃO DOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE PELO  
PENTE FINO: UM PARÂMETRO DE SEGURANÇA  
JURÍDICA**

**LAVRAS- MG**

**2021**

**KAROLAINÉ ROQUIM PEREIRA**

**REVISÃO DOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE PELO PENTE FINO: UM  
PARÂMETRO DE SEGURANÇA JURÍDICA**

Artigo científico apresentado à  
Universidade Federal de Lavras,  
como parte das exigências do Curso  
de Direito, para a obtenção do título  
de Bacharel.

Prof (a). Icaro Cesar Moreira Motta  
Orientador (a)  
Prof (a). Paula Vieira Teles  
Coorientador (a)

**LAVRAS- MG**

**2021**

**KAROLAINÉ ROQUIM PEREIRA**

**REVISÃO DOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE PELO PENTE FINO: UM  
PARÂMETRO DE SEGURANÇA JURÍDICA**

**REVIEW OF DISABILITY BENEFITS FOR THE FINE COMB: A LEGAL SAFETY  
PARAMETER**

Artigo científico apresentado à  
Universidade Federal de Lavras,  
como parte das exigências do Curso  
de Direito, para a obtenção do título  
de Bacharel.

APROVADA em 14 de junho de 2021.

Prof. Icaro Cesar Moreira Motta

Prof (a). Paula Vieira Teles

Adv. Mário Lúcio de Avellar

Prof (a). Icaro Cesar Moreira Motta  
Orientador (a)  
Prof (a). Paula Vieira Teles  
Coorientador (a)

**LAVRAS- MG**

**2021**

## RESUMO

O presente artigo possui tema de grande importância para a comunidade, tendo em vista a quantidade de indivíduos que tiveram seus benefícios previdenciários revisados e cessados indevidamente pela Lei nº 13.846 (BRASIL, 2019) conhecida popularmente como Lei do pente fino. O objetivo da referida lei era de reavaliar os benefícios por incapacidade concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS para combater eventuais irregularidades e fraudes. Contudo, deve-se questionar a aplicabilidade dessas revisões em massa em específico ao instituto da decadência e o princípio da segurança jurídica. Assim, o presente artigo tem como hipótese confrontar a legalidade das revisões a qualquer tempo e a qualquer segurado, tendo em vista o instituto da decadência no direito previdenciário. A metodologia aplicada foi a revisão bibliográfica e, no que foi pertinente, o estudo da jurisprudência pátria. O propósito com o presente trabalho é construir um embasamento jurídico acerca do tema para ser utilizado em teses defensivas para os inúmeros beneficiários vulneráveis que foram prejudicados pela inobservância de seus direitos. A conclusão defendida é pela aplicação da decadência para a faculdade de revogação dos atos por força da segurança jurídica, resultando na impossibilidade de revisão *ad infinitum* dos atos de concessão de benefícios de incapacidade pela administração previdenciária.

**Palavras-Chave:** Revisão; Decadência; Prescrição; Aposentadoria; Incapacidade.

## ABSTRACT

This article has a theme of great importance to the community, considering the number of individuals who had their social security benefits revised and unduly terminated by Law n. 13,846 (BRASIL, 2019) popularly known as the fine-tooth comb law. The purpose of that law was to reassess the disability benefits granted by the National Institute of Social Security – INSS to combat possible irregularities and fraud. However, the applicability of these mass revisions specifically to the institute of decadence and the principle of legal certainty must be questioned. Thus, this article has the hypothesis to confront the legality of revisions at any time and to any insured, in view of the statute of limitations in social security law. The methodology applied was the bibliographical review and, where relevant, the study of the country's jurisprudence. The purpose of this work is to build a legal basis on the subject to be used in defensive theses for the numerous vulnerable beneficiaries who were harmed by the failure to observe their rights. The defended conclusion is in favor of the insured, based on the decadence of the law and legal certainty, as well as on the *ad infinitum* inapplicability of the revisional acts arising from the administration.

**Key words:** Review; Decadence; Prescription; Retirement; Inability.

## Sumário

1 INTRODUÇÃO .....	5
2 ROBERT ALEXY E A TEORIA DISCURSIVA DO DIREITO COMO PARADIGMAS PARA A RACIONALIDADE DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA.....	6
3 VOO PANORÂMICO PELA DOCTRINA.....	8
3.1 Decadência e Prescrição.....	8
3.2 Benefícios por incapacidade laboral.....	11
4.1 A Incapacidade Biopsicossocial .....	17
4.2 O Limbo Previdenciário .....	19
5 PRINCÍPIOS DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO INCIDENTES NA ESPECIE .....	22
6 A SEGURANÇA JURÍDICA NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO.....	23
8 REFERÊNCIAS.....	28

## 1 INTRODUÇÃO

O objeto do presente artigo consiste em analisar a legitimidade do Instituto Nacional do Seguro Social, a partir do princípio da segurança jurídica e do instituto da decadência, em revisar os benefícios por incapacidade a qualquer tempo, bem como identificar as consequências e os argumentos jurídicos cabíveis para os ex-beneficiários que tiveram seus benefícios cessados após anos de inércia da autarquia.

A relevância do trabalho está primeiramente por ser um tema que envolve uma verba alimentar àqueles que não podem se sustentar, a não ser através dos benefícios previdenciários, em decorrência da sua incapacidade laborativa. Importante mencionar que tal conjuntura com uma quantidade insignificante, mas sim a realidade de inúmeros brasileiros. Além disso, trata-se de um tema pouco explorado no campo acadêmico e jurisprudencial, por isso é um espaço de inovação. E por fim, a tese a ser tecida possui um predicado prático, ou seja, tem potencial de ser utilizada para a defesa frente a um tribunal.

As dificuldades encontradas no presente trabalho se assemelham a qualquer outro que esteja em campo inovador, ou seja, não tem-se em abundância autores que trabalham em específico com o tema que fora escolhido. Desta maneira, foi necessária a leitura de vários autores que apenas circundavam partes do tema, e através das conclusões dos mesmos construir uma narrativa nova que englobasse e embasasse os seus dizeres.

## **2 ROBERT ALEXY E A TEORIA DISCURSIVA DO DIREITO COMO PARADIGMAS PARA A RACIONALIDADE DA ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA**

Alexy (2014) diferencia regras e princípios, considerando tal distinção como um instrumento central para a correta aplicação das normas de direitos fundamentais. Para aprofundar tal distinção entre regras e princípios deve-se classificar ambos como normas. Portanto, subdividir regras e princípios nada mais é que uma distinção entre duas espécies de norma.

O autor (ALEXY, 2014) assevera que a distinção entre as normas é qualitativa, desta maneira, os princípios são normas que determinam que as situações sejam realizadas, na maior medida, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas. Nascendo, assim, o conceito de princípios como mandamentos de otimização, ou seja, os princípios podem ser satisfeitos em graus distintos a depender das possibilidades.

Quanto ao grau de satisfação das regras, é nítido a diferença em relação aos princípios. Tendo as regras uma dualidade binária, ou seja, ou se satisfaz as regras ou não. Deste modo, regras contém determinações fixas, salvo suas próprias ressalvas. Portanto, ao buscar uma distinção entre regras e princípios depara-se com a distinção qualitativa e não uma distinção de grau.

Um melhor modo para compreender e esclarecer a distinção entre as normas é através de uma situação de conflito. No momento em que há um conflito de regras restam apenas duas possibilidades: primeiramente, a existência de cláusulas de exceção para então extinguir o conflito; não sendo o caso, resta apenas invalidar uma das regras em detrimento de outra.

Presentada uma situação na qual exista conflito de uma das regras encontra-se solução para tal questão através dos operativos *lex posterior derogat legi priori* e *lex specialis derogat legi generali*, não sendo possível que um ordenamento jurídico comporte regras inválidas

Contudo, a solução para a colisão entre princípios é deveras distinta. Posto que se dois princípios colidem não é uma situação de invalidade de um dos princípios envolvidos, mas sim o caso de adequação do princípio preponderante para a situação fática. Assim sendo, um dos princípios sofrera uma limitação frente ao outro, na medida do que for de direito e de fato mais benéfico, ou seja, através de um sistema de sopesamento.

Tratando-se da máxima do sopesamento dos princípios, imprescindível compreender a fundamentação jurídica como requisito basilar para o sopesamento, uma vez que não se trata apenas de uma invalidade de determinado princípio frente ao outro, mas sim de uma ponderação entre eles em decorrência da situação fática e jurídica presente. Portanto, é irrenunciável que exista um alicerce, uma justificativa para que princípios hierarquicamente iguais comportem-se, na situação fática em específico, como se entre eles houvesse uma disparidade de valor.

Além do mais, não é o bastante para a fundamentação que embasa o sopesamento dos princípios que a mesma seja destituída de razão, ou seja, um sopesamento é racional. E, produz assim, enunciados juridicamente fundamentados e não valorados em opiniões subjetivas, sejam elas de valor moral ou mesmo individuais.

Alexy (2014) para aborda, ainda, a teoria do discurso no que diz respeito aos discursos práticos. Assim, a partir dessa premissa pode-se auferir dois grupamentos de problemas, sendo eles relativos a fundamentação e a utilidade da teoria do discurso. Depara-se com o problema da fundamentação quando há o questionamento quanto aos pressupostos de argumentação e as regras dos discursos. Enquanto entende-se que os problemas sobre a utilidade aproxima-se da própria definição da palavra, porém aplicada a teoria do discurso.

Para a teoria do discurso, uma norma é correta apenas quando é resultado de um específico procedimento, sendo ele o procedimento do discurso racional. Importante salientar que a teoria do discurso não está intrinsecamente ligada ao indivíduo, mas sim as regras.

Sobre o sistema de regras verifica-se determinadas debilidades, assim como na própria teoria do discurso. Sendo o problema central a detecção precisa de um resultado, em decorrência da ausência de um ponto de partida para as regras dos discursos, sendo eles convicções e interpretações de interesses normativos dos indivíduos constantes do momento examinado; uma falta de estipulação para todos os passos argumentativos referentes a regra do discurso e, por fim, o cumprimento aproximado de um conjunto de regras. Em decorrência do narrado é sustentável que o procedimento do discurso, não possui ligação com uma garantia por força da sua estrutura.

Quando conectamos a teoria do discurso e os sistemas jurídicos vislumbramos através das conclusões do autor um modelo procedimental de quatro níveis. Sendo nesta ordem: o procedimento do discurso pratico geral; o procedimento de produção estatal do direito; o procedimento do discurso jurídico e o procedimento judicial.

Dos procedimentos citados acima, são institucionais o procedimento de produção estatal do direito e o procedimento judicial, desta maneira a regulamentação desses procedimentos são através de normas jurídicas,

Os direitos fundamentais conectam a teoria do discurso e a legislação na medida que assumem a posição de normas negativas de competência, proibindo as ações e estabelecendo determinados limites ao legislador. Assim, conclui-se que um sistema jurídico deve incluir restrições ao carácter ilimitado do discurso em decorrência das garantias provenientes em parte dos direitos fundamentais.

Há uma distinção entre o discurso jurídico e o prático geral em relação ao seu nexos. Tendo em vista que não se busca no discurso jurídico apenas a solução mais racional, mas sim a mais racional no sistema jurídico. Considerando desta maneira as normas jurídicas, os precedentes, e a dogmática do direito.

Conclui-se com o autor que o procedimento do discurso jurídico não é suficiente em apenas um sistema de regras. Sendo necessário além do nexos ao sistema jurídico e suas regularidades, que sejam aplicadas as regras do discurso prático que conduzem que os julgamentos jurídicos sejam fundamentados racionalmente e contidos no ordenamento jurídico.

Com fulcro nessas premissas, a teoria discursiva do direito será a aplicada a presente espécie tanto no que diz respeito a máxima da proporcionalidade para a colisão de princípios, o que será útil para o tratamento do objeto no fito de demonstrar a verificação da hipótese, quanto nos ditames de verificação da racionalidade do discurso jurídico que permitirão que o ponto de vista defendido seja replicável e controlado.

### **3 VOO PANORÂMICO PELA DOUTRINA**

#### **3.1 Decadência e Prescrição**

Tratando-se do Direito Previdenciário, a decadência e a prescrição são temas um tanto quanto nebulosos e lacunosos. Contudo, existem posicionamentos mais elaborados quanto às prerrogativas que envolvem o direito do segurado perante a Administração Previdenciária, com intuito de estabelecer padrões de segurança jurídica nessas relações. E parco o substrato teórico e normativo relativo aos limites estatais e as garantias que os beneficiários possuem em relação



aos atos administrativos da autarquia previdenciária, no aspecto da segurança jurídica, com o decurso do tempo operando na consolidação de determinadas situações.

A decadência segundo Leal (1982, p. 101), conforme citado por Kravchychyn (2003, p. 37) é conceituada como: “*a extinção do direito pela inércia de seu titular, quando sua eficácia foi, de origem, subordinada à condição de seu exercício dentro de um prazo prefixado, este se esgotou sem que esse exercício se tivesse verificado.*” Deste modo, quanto trata-se de decadência, esse instituto está atrelado a figura do tempo, com propósito de limitação para o consentâneo de um interesse superior.

O advento do instituto da decadência no Direito Previdenciário deu-se através da Medida Provisória nº 1.523-9 (BRASIL, 1997), que posteriormente foi convertida em Lei nº 9.528 (BRASIL, 1997), originando uma nova redação para o art. 103 da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991), sendo o prazo estabelecido para decadência de 10 anos, entretanto fora modificado através da Medida Provisória nº 1.663 (BRASIL, 1998), convertida em Lei nº 9.711 (BRASIL, 1998), reduzindo-a para 5 anos. Por fim, o prazo foi novamente alterado pela MP nº 138 (BRASIL, 2003), que em 5 de fevereiro de 2004 foi convertida em Lei nº 10.839 (BRASIL, 2004), retornando o prazo decadencial para 10 anos até o atual momento.

A normativa sobre a decadência encontra-se próxima à prescricional no *caput* do art. 103, da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991). Acerca do tema tem-se duas situações às quais o advento da decadência incide, sendo ela quando o segurado tem seu direito de ação decaído para revisão de concessão, indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício e do ato de deferimento, indeferimento ou não concessão de revisão de benefício. E em outro momento quando decai o direito de anular os atos administrativos pela Administração, de acordo com o art.103-A da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991) vejamos: “O direito da Previdência Social de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em dez anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.”

A mesma Lei nº em seu parágrafo § 2º define o exercício do direito de anular como sendo qualquer medida de autoridade administrativa que acarreta em impugnação quanto a validade do ato.

Importante notar que, após a entrada de vigência da Lei nº 13.846 (BRASIL, 2019), sucedeu-se uma mudança legislativa que abarcou possíveis ações perpetradas pelo segurado que foram objeto de Julgamento Repetitivo pelo Superior Tribunal de Justiça, sob o Tema nº 975<sup>2</sup>.

O Supremo Tribunal Federal através de Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6096 também julgou tais mudanças legislativas. O órgão decidiu pela inconstitucionalidade das alterações do art. 24 da Lei nº 13.846 (BRASIL, 2019), reformulando nova redação para o art. 103 da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991), não limitando assim o direito fundamental à concessão de benefício pelo prazo decadencial para revisão.

Por fim, com a decisão de inconstitucionalidade, o art. 103 da Lei nº 8.213/91 (BRASIL, 1991) retorna a sua redação anterior limitando o prazo decadencial exclusivamente para a revisão do ato de concessão de benefício.

Quanto ao instituto da prescrição, tem-se o entendimento que ela opera sobre as parcelas vencidas, ou seja, sobre o devido montante a ser recebido, sejam elas prestações devidas, restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social ao segurado em caso de deferimento de processo administrativo ou judicial.<sup>4</sup>

A normativa era explícita quanto ao alinhamento protetivo em resguardar os menores, incapazes ou ausentes, sendo que para esses o prazo prescricional não se iniciava a não ser que os indivíduos atingissem a maioridade ou não mais existisse a incapacidade. Assim, dois beneficiários de um segurado que se encontravam em situações diversas, como a mãe e o filho

menor ou incapaz teriam prazo prescricional dessemelhante perante a Previdência Social, mesmo que a fonte do benefício fosse a mesma, como era o caso da Pensão por Morte.

Cumprе ressaltar que após a conversão da MP nº 871 (BRASIL, 2019) na Lei nº 13.846 (BRASIL, 2019) houve uma mudança quanto a proteção do menor e o prazo prescricional. Desta maneira, se a data de óbito do segurado que concede o benefício for posterior a data da vigência da MP, o menor de 16 anos, que não solicitar o benefício no prazo regular de 180 dias, não terá mais os direitos resguardados desde a data de óbito do segurado, mas apenas aqueles efeitos financeiros referentes a momento posterior a data de entrada do requerimento administrativo (DER).

Analisando o paradigma de fundo constitucional estabelecido para a seguridade, tal dispositivo é destoante de todo o espírito e entendimentos consolidados. Entretanto aguarda-se uma posição acerca da referida normativa pelas instâncias superiores sobre a nova redação proveniente da Reforma Previdenciária.

Importante salientar que há ocorrência de suspensão do prazo decadencial com o ingresso de processo administrativo para revisão do benefício perante a Previdência Social, e/ou quando há propositura de ação no âmbito judicial, conforme entendimento consolidado através da súmula nº 74, da Turma Nacional de Uniformização<sup>5</sup>. Correta é a compreensão jurisprudencial no sentido de ocorrência de prescrição apenas das prestações vencidas antes do quinquênio anterior à data de propositura da ação. O legislador não especificou qualquer benefício para o qual a decadência ou a prescrição não incidiriam. Ou seja, não se pode pressupor qualquer inaplicabilidade quanto aos benefícios.

Portanto, para que se deflagre o curso da decadência é necessária uma inatividade por parte do detentor do direito, sendo o alicerce jurídico para a incidência do instituto o princípio da Segurança Jurídica e o princípio *Dormientibus Non Succurrit Ius* por ser insustentável para o direito a existência de qualquer relação jurídica que a qualquer tempo possa ser revista *ad infinitum*.

### **3.2 Benefícios por incapacidade laboral**

Inicialmente cabe salientar que as regras de exigibilidade dos benefícios por incapacidade estão previstas na Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991) combinado ao art. 201, I da

Constituição Federal (BRASIL, 1988), que teve a sua redação alterada pela EC nº 103 (BRASIL, 2019). Assim, o auxílio-doença passou a ser nomeado como auxílio por incapacidade temporária, e a aposentadoria por invalidez como aposentadoria por incapacidade permanente. Esmiunçam-se a seguir as particularidades de cada um desses benefícios.

O auxílio por incapacidade temporária, como o próprio nome induz, trata-se de uma incapacidade temporária a qual o segurado está sujeito, impedindo assim de laborar de maneira habitual seja por doença, seja por acidente ou mesmo por recomendação médica, como é o caso em que há gestação de risco.

A responsabilidade pelo sustento do segurado que faz jus ao benefício de auxílio por incapacidade temporária é transferida ao INSS a partir do décimo sexto dia de afastamento do labor, sendo os quinze dias anteriores de responsabilidade do empregador conforme o art.75 § 1 do Decreto 3.048 (BRASIL, 1999).

As normativas gerais que disciplinam o auxílio por incapacidade temporária estão contidas nos artigos 59 a 63 da Lei n. 8.213 (BRASIL, 1991) junto com os artigos 71 a 80 do Decreto n. 3.048 (BRASIL, 1999) respeitando as novas alterações do Decreto n.10.410 (BRASIL, 2020).

Quanto ao benefício de incapacidade permanente, conhecida anteriormente como aposentadoria por invalidez, é possível perceber a distinção entre ele e o benefício por incapacidade temporária na possibilidade de reabilitação. Como nos ensinamentos de Russomano (1981), o benefício que decorre da incapacidade permanente do segurado, não possuindo assim qualquer perspectiva de reabilitação, tem a sua subsistência amparada pelo mesmo.

Assegura-se que o benefício por incapacidade permanente é uma prestação provisória, assim como o benefício por incapacidade temporária. Contudo, há uma nítida tendência a definitividade, conforme Martinez (1999). Assim, conclui-se que o cerne de distinção entre os benefícios ora citados está nas particularidades da incapacidade, que possibilitarão ou não a reabilitação do segurado.

O manual de Perícias Médicas do INSS (BRASIL, 2018) define a incapacidade como sendo *a impossibilidade de desempenho das funções específicas de uma atividade, função ou ocupação habitualmente exercida pelo segurado, em consequência de alterações morfofisiológicas provocadas por doença ou acidente*. E conclui o manual que deverá ser observado ainda o risco para si e para terceiros, bem como o agravamento que poderá ocorrer em caso de permanência no habitual labor.

É necessária para a concessão do benefício a submissão do segurado a uma perícia realizada por médico perito da Previdência Social. Após realizada a perícia, os atos médicos periciais produzem um determinado resultado na via administrativa que podem ser contestados, na medida do interesse do segurado, através de recurso administrativo ou mesmo ao Poder judiciário.

Pode-se concluir que o principal motivo das demandas processuais de concessão ou restabelecimento de benefícios por incapacidade está centrado na perícia médica. E uma das críticas a serem feitas a esse procedimento é o número voluptuoso de perícias frente a escassez de médicos peritos e, conseqüentemente, o tempo que o médico tem para a avaliação do segurado.

O Sistema de Administração de Benefícios por Incapacidade - SABI é a ferramenta que possibilita algum controle da qualidade das perícias realizadas. Através do sistema, há marcações de perícia com intervalos mínimos de 20 minutos na agenda médica. (BRASIL, 2018)

A partir da perícia e com a obtenção dos dados dos segurados examinados, o médico perito deve elaborar o LMR – Laudo Médico Pericial. Contudo, em decorrência das limitações do órgão previdenciário, não há peritos especialistas em todos os ramos da medicina, sendo essa situação mais um *déficit* na qualidade da perícia a ser considerado na negativa do benefício ao segurado.

É válido o questionamento sobre o prejuízo gerado ao segurado que vê sua enfermidade avaliada por um médico perito que não seja especialista; nesse sentido é o posicionamento da Turma Nacional de Uniformização no pedido de uniformização de interpretação de lei federal – PEDILEF n. 2008.72.51.00.1862-7 que assevera: *Quando, como no caso, a segurada apresenta um quadro médico complicado, complexo, sendo portadora de uma doença neurológica rara, a realização de perícia médica por especialista em neurologia é um direito a ser preservado.*

Desta maneira, entende-se que é dever preservar o direito do segurado a uma perícia especializada desde que seja necessária em decorrência da enfermidade do mesmo, observando o conhecimento técnico do médico generalista para produzir um parecer. Assim, ressalta-se ainda mais evidente o problema das perícias realizadas no âmbito administrativo, pois o órgão não comporta um atendimento que considera os quadros médicos complexos distintos dos demais.

### 3.2.1 Processo de reabilitação

A incapacidade laboral é de extrema complexidade, porém, busca-se com a reabilitação que o segurado, na medida das suas possibilidades fáticas, retorne ao mercado de trabalho. Portanto, para o entendimento do panorama, é imprescindível a compreensão do instituto da reabilitação e de sua importância ao segurado e aos cofres públicos.

A reabilitação profissional é ofertada pelo órgão do INSS para aqueles beneficiários que foram acometidos por doença ou acidente, mas que podem retornar ao mercado de trabalho readaptados ou requalificados. O instituto consiste em uma avaliação por uma equipe composta por médicos, assistentes sociais, psicólogos e outros profissionais.

A reabilitação acontece durante o curso do benefício por incapacidade, garantindo ao segurado a sua subsistência. Cabe ao perito avaliar a incapacidade e correlacioná-la com a profissão do segurado, bem como a sua função e a viabilidade da reabilitação profissional. Importante salientar que a conclusão do médico perito é imprescindível para uma eventual conversão de benefício por incapacidade temporária ou permanente.

Em tese, aquele segurado que goza de benefício por incapacidade permanente não possui um quadro favorável para a reabilitação. Portanto, não terá o benefício cessado aquele segurado que não for apto para a reabilitação e não esteja habilitado para exercer uma nova atividade que lhe proporcione a sua subsistência.

Ao fim, após concluído todo o processo de reabilitação profissional, o segurado receberá um certificado emitido pelo INSS no qual constará a atividade no qual o mesmo foi capacitado profissionalmente para seu retorno ao mercado de trabalho.

A reabilitação profissional é um instrumento imprescindível para o segurado ser devidamente assistido, impedindo assim que o mesmo prorrogue sem real necessidade um benefício por incapacidade temporária tempo o suficiente para ficar obsoleto para o mercado de trabalho.

Para ilustrar melhor a situação tem-se o exemplo de um segurado de idade mediana que labore como pedreiro e que tenha uma patologia relacionada a sua coluna. É certo que a sua atual profissão requerer um esforço físico extremo, principalmente dos membros inferiores e de sua coluna. Contudo, com uma reabilitação profissional de qualidade, o mesmo segurado pode retornar ao mercado de trabalho em funções administrativas, que respeitem suas patologias sem agravá-las.

Sem uma reabilitação profissional existem três possibilidades para o beneficiário de benefício por incapacidade temporária, sendo o panorama: *a)* prorrogação de seu benefício sem a realização de qualquer perícia revisional ou mesmo encaminhamento para a reabilitação

profissional, prejudicando cada vez mais seu reingresso ao mercado de trabalho em decorrência da idade e onerando os cofres públicos em vão. *b*) ver seu benefício temporário convertido em um permanente, sendo esse a possibilidade de menor chances para o segurado. E, por fim o panorama o mais usual *c*) ter seu benefício por incapacidade temporária cessado sem qualquer reabilitação ou mesmo melhora no quadro clínico e ser obrigado a retornar ao mesmo labor que agrava suas patologias, e posteriormente retornar ao órgão com a patologia mais agravada e sem qualquer possibilidade a não ser um benefício permanente.

O questionamento presente neste artigo demonstra que não há como se falar em reabilitação profissional sem uma avaliação médica pericial. Portanto, os segurados que se encontravam décadas sem serem convocados para perícias revisionais perderam inúmeras oportunidades de reingressar ao mercado de trabalho com o devido processo de reabilitação de responsabilidade do INSS.

Assim de acordo com o art. 77 do Decreto nº 3.048 (BRASIL, 1999) o segurado que está em gozo de auxílio por incapacidade temporária, seja por determinação judicial ou administrativa, independentemente da idade, está obrigado a se submeter a exame médico a cargo da Perícia Médica Federal, bem como ao processo de reabilitação profissional a cargo do INSS e a tratamento dispensado gratuitamente, com exceção de transfusões de sangue e tratamentos cirúrgicos.

Conclui-se, portanto, que a inatividade do órgão em realizar perícias revisionais por décadas não pode ser imune ao prazo decadencial que protege o segurado das arbitrariedades do Estado. Pois além de não satisfazer um dever/obrigação com os beneficiários da previdência social enquanto instituição responsável por revisar os benefícios bienalmente, o INSS retirou a possibilidade de inúmeros segurados de serem reabilitados no prazo viável para o retorno ao mercado de trabalho.

#### **4 PROPOSTA DE APLICABILIDADE DO PRAZO DECADENCIAL PARA A REVISÃO DOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE PELA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA**

A obrigatoriedade da submissão do segurado a procedimentos de revisão nos benefícios concedidos por incapacidade está previsto no Decreto nº 3.048 (BRASIL, 1999) em seu art. 46 que determina que o segurado aposentado por benefício de incapacidade permanente, bem como o beneficiário de incapacidade temporária, está obrigado a se submeter a qualquer tempo

a exame médico a cargo da previdência social, ou seja, há um dever poder da administração pública, um ônus sobre sua atuação quanto a realização dos exames médicos:

*“Art. 46. O segurado aposentado por invalidez está obrigado, a qualquer tempo, sem prejuízo do disposto no parágrafo único e 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.*”

Deste modo, o legislador determinou uma obrigação que se inicia com a administração pública, não sendo permitido transferir o ônus para o segurado. Além de que estabelecer o lapso temporal para que sejam realizados o exame médico bienalmente, de acordo com o parágrafo único do mesmo artigo.

Entende-se que o segurado está sim obrigado a qualquer tempo se submeter à realização do exame, mas desde que esse seja solicitado pela administração dentro do prazo determinado pela legislação.

Coloque-se a situação de um segurado que ingressou como beneficiário de benefício por incapacidade permanente com 40 anos, e que esse mesmo beneficiário não tenha o seu benefício revisado por 20 anos até as perícias revisionais em massas decretadas pela lei do pente fino – nº 13.457 (BRASIL, 2019), e que após todo esse longo período sem laborar tenha o seu benefício cessado. Ou seja, estaria nessa situação diante de um segurado idoso que na visão do INSS deverá retornar ao labor após anos sem que o mesmo cumpra seu dever.

O exemplo ora citado é infelizmente a realidade de vários brasileiros que após terem seus benefícios cessados pelo INSS recorreram ao judiciário para terem seus benefícios restabelecidos, pois, após tantos anos as empresas as quais os beneficiários trabalhavam dificilmente estão abertas para o retorno dos ex-beneficiários ou os mesmos não possuem qualificações suficientes para competir em igualdade na reinserção ao mercado de trabalho, seja por desatualização ou por idade avançada.

Assim, a justiça tem em suas mãos vários indivíduos em situação de vulnerabilidade, pois os mesmos podem não possuir mais a incapacidade que ensejaram os seus benefícios, encontrassem em uma posição de extrema vulnerabilidade, uma vez que lhes foram retiradas as prerrogativas garantistas como a reabilitação profissional ou mesmo a aplicação da decadência



no ato de revisional, permitindo que o órgão não se responsabilize por anos de inatividade e descumprimento de seu dever.

Nesse sentido, o judiciário com a intenção nobre de proteger a parte mais vulnerável vem restabelecimento os benefícios tendo em vista a incapacidade biopsicossocial, incapacidade essa não prevista em lei. Para que os hipossuficientes da relação não sejam desamparados com idades avançadas e completamente desatualizados em um mercado de trabalho com escassas oportunidades.

#### **4.1 A Incapacidade Biopsicossocial**

Quanto a incapacidade laboral no Direito Previdenciário é importante ter o olhar para uma incapacidade laborativa. Ou seja, deve ser analisado se determinado segurado não possui a capacidade para seu labor, seja de maneira temporária, ou permanente. Contudo, a incapacidade laborativa é de extrema complexidade, não sendo considerado apenas o campo físico ou psicológico do segurado frente ao seu habitual labor.

Por se tratar de um instituto doutrinário e jurisprudencial, não é possível apontar qual normativa concreta regula a incapacidade biopsicossocial. Portanto, indispensável compreender a aplicabilidade do instituto para traçar determinados elementos constituintes de tal incapacidade, mesmo que de maneira não definitiva.

Nesse mesmo íterim, o entendimento da 5ª Turma do Superior Tribunal de Justiça que se posiciona através acórdão do REsp nº 965.597/PE (BRASIL, 2007) que a incapacidade biopsicossocial se sobreponha em determinados casos a incapacidade parcial do ponto de vista médico, concedendo o direito ao benefício desde que existam condições individuais desfavoráveis. No Recurso Especial o relator relata que:

*em matéria previdenciária deve haver uma flexibilização na aplicação das leis, pelo que entendo ser necessário, para a concessão de aposentadoria por invalidez, considerar outros aspectos relevantes, além dos elencados no art. 42 da Lei 8.213/91, tais como, a condição sócio-econômica, profissional e cultural do segurado.*

Uma reflexão necessária a ser feita sobre o instituto da incapacidade biopsicossocial é quais seriam os requisitos para sua concessão, pois determinando quais riscos sociais estão sendo tutelados por este instituto melhor é a compreensão da lacuna legislativa que faz ensejar tal proteção através desse instituto.

Deve-se ter em mente que a aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença são benefícios que tutelam um risco social específico, ou seja, a possibilidade de adoecer, porém com a necessidade de proteger os segurados de eventos relacionados à idade, grau de instrução, perspectiva de reinserção no mercado de trabalho, englobando-se tais fatores nos benefícios assistenciais após analisar as complexidades de contexto dos segurados.

A ponderação que importante salientar é a existência de uma relação entre a inatividade da autarquia em revisar seus atos de concessão dos benefícios por incapacidade por anos, com o surgimento da incapacidade biopsicossocial, pois caso o órgão tivesse revisado os benefícios bienalmente, o retorno ao mercado de trabalho pelo segurado não seria tão dificultado, pois não estariam desatualizados ou com idade avançada. Também seria crível o encaminhamento, dentro das capacidades de cada segurado, para a reabilitação profissional.

Há um considerável número de casos de ex-beneficiários que durante décadas não foram convocados para perícias bienais, nem mesmos reabilitados para exercerem novas profissões. Havendo assim, segurados com idade avançada que ingressaram como beneficiários jovens infortunados, mas que permaneceram tempo suficiente para que não seja possível seu reingresso no mercado de trabalho, caso fossem submetidos a uma reabilitação profissional.

Tais segurados não encontram respaldo legal para sua situação, uma vez que não se supõe que a autarquia se ausentara de seus deveres, sendo eles, no caso em comento, revisar, reabilitar e proteger. Revisar para que se possa reintegrar o segurado que não necessita mais de suas benesses; reabilitar aquele que não possua mais condições de retornar no mesmo labor, mas seria possível reingressar ao mercado com grau de instrução superior ao que ingressara enquanto beneficiário e, por fim, proteger aquele em que a incapacidade persista e incapacite por completo para o labor.

A Lei do pente fino – nº 13.457 (BRASIL, 2019) surge como um agravante para o contexto do segurado frente a autarquia. Entrevê-se que as modificações oriundas desta lei ocasionaram uma lista extensa de perícias revisionais que foram bonificadas no intuito de prestigiar o trabalho célere e o desempenho dos peritos médicos previdenciários.

O objetivo das mudanças remuneratórias dos médicos peritos é revisar todos os benefícios para que não ultrapassem dois anos sem o ato revisional por parte da autarquia, determinação esta já presente em norma, porém não executada pela autarquia. Desta maneira, o valor pago por perícia excedente a jornada habitual de trabalho seria um instrumento para melhorar o empenho dos servidores em realizar o maior número de perícia possível.

Contudo, tal bonificação é antagônica a uma perícia que considera e compreende todas as complexidades da incapacidade laboral e que conclui por uma incapacidade biopsicossocial, causando um dano gravíssimo ao segurado pela inatividade da autarquia.

Pois bem, aquele segurado que foi negligenciado por anos pela inércia da Administração, e convocado para um perícia revisional despreocupada com a qualidade da avaliação, mas sim motivada pela celeridade e ao fim teve seu benefício cessado sem se considerar qualquer responsabilidade da autarquia por anos de omissão.

Não é correto que o segurado que ingressou como beneficiário em decorrência de sua incapacidade laborativa aos 40 anos de idade possa se encontrar durante 15 anos sem nenhuma revisão ou encaminhamento para uma reabilitação profissional. E que ao fim e ao cabo o segurado seja abandonado e desamparado pelo Estado, uma vez que sobre a possibilidade de revisão do benefício pela previdência não incida prazo decadencial.

Por fim, vale frisar o questionamento acerca da necessidade de conceder ou restabelecer o benefício sobre a prerrogativa da incapacidade biopsicossocial. Seria ela um instrumento necessário para a proteção do segurado caso o houvesse desde o princípio a incidência da decadência nestas situações?

Acredita-se que não seria fundamental recorrer a incapacidade biopsicossocial, um instrumento sem critérios claros e objetivos, instituído através da jurisprudência e da doutrina, a não ser pela casuística da não aplicação da decadência do direito de revisar atos favoráveis a terceiros, incluindo os decorrentes da incapacidade laboral, frente a autarquia.

## **4.2 O Limbo Previdenciário**

Importante salientar que em inúmeros casos, o segurado encontra-se em situações agravantes para a sua subsistência que podem sim ser correlacionadas com a inatividade da autarquia, como é o caso do limbo previdenciário.

O limbo previdenciário se estabelece no momento em que o segurado, após alta recebida pelo INSS, apresenta-se a empresa no intuito de retomar seu cargo e efetivo labor e não é readmitido após perícia médica particular que concluiu pela persiste da incapacidade laborativa do trabalhador. Assim, o indivíduo encontra-se em desamparado, sem qualquer remuneração por parte da empresa e pela autarquia.

De acordo com Lazzari (2018) o limbo previdenciário pode ocorrer através de ato administrativo revisional ou alta programada, ou seja, há uma data fim determinada no momento da concessão do benefício para o encerramento do mesmo. Desta maneira, dispensa-

se uma nova perícia para averiguar a situação, salvo nos casos que o segurado requeira uma perícia de prorrogação frente a autarquia nos prazos legais determinados.

O limbo previdenciário é uma determinação doutrinária, tendo em vista que não há menção em lei para o instituto. Assim, salutar observar o entendimento jurisprudencial no intuito de construirmos um arcabouço sobre o tema. Observarmos assim a decisão do Tribunal Superior do Trabalho:

*RECURSO DE REVISTA DA RECLAMADA. INTERPOSIÇÃO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/2014. O recurso de revista foi interposto na vigência da Lei 13.015/2014. RESCISÃO INDIRETA DO CONTRATO DE TRABALHO. RECUSA DA EMPRESA EM READMITIR O EMPREGADO CONSIDERADO APTO PARA O RETORNO AO TRABALHO PELO INSS. ÔNUS DA PROVA. 1 – A recorrente não demonstra as circunstâncias que identifiquem ou assemelhem a tese assentada no acórdão recorrido e o aresto citado nas razões recursais, pelo que não foi atendido os requisitos do art. 896, § 8º, da CLT, no particular. No mais, foram atendidos os requisitos do art. 896, § 1º-A, I, II e III, da CLT, introduzidos pela Lei nº 13.015/2014. 2 – as premissas fáticas registradas pelo TRT foram as seguintes: a) a reclamante usufruiu benefício previdenciário auxílio doença nos períodos de 8/11/2010 a 3/1/2011 e de 2/9/2011 a 31/12/2011; b) não retornou ao trabalho após as altas previdenciárias; c) foi encaminhada diversas vezes ao INSS pela empresa, por entender que estava inapta ao trabalho; c) o INSS considerava a reclamante apta para o retorno ao trabalho e indeferia novos benefícios. 3 – Quanto ao ônus da prova, consta do acórdão que os requerimentos de benefício por incapacidade por motivo de doença encaminhados à Previdência Social pela empresa geram presunção de veracidade da tese da inicial, de que a reclamada impediu o retorno da reclamante a suas atividades laborais após a alta previdenciária, por considerá-la inapta ao trabalho. Entendeu o TRT configurada a hipótese de descumprimento da empregadora das obrigações do contrato de trabalho que justifica a sua rescisão indireta. Por outro lado, não consta ter sido comprovado pela reclamada nenhum fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do reclamante. Assim, não há como se reconhecer violação dos arts. 818 da CLT e 333 do CPC. 4 – Com efeito, restou configurado o descumprimento da empregadora de suas obrigações contratuais, haja vista o não pagamento dos salários e demais direitos por mais de dois anos após a alta previdenciária do reclamante (à exceção dos períodos de gozo do auxílio doença), o que enseja a rescisão indireta do contrato de trabalho, ao teor do art. 483 da CLT. 5 – No caso, competia à empregadora, na dúvida quanto à aptidão do empregado ao exercício de suas antigas funções, atribuir-lhe outras atividades compatíveis com a sua nova condição. Recusar o retorno do empregado e encaminhá-lo reiteradamente ao INSS, já havia se manifestado pela aptidão física, deixa desprotegido o trabalhador, que não recebe o auxílio doença pela previdência social nem os salários pelo empregador, e muito menos as verbas rescisórias. 6 – Não se olvide que a Constituição Federal, no seu art. 1º, III, prevê expressamente o princípio da dignidade da pessoa humana, o qual orienta todos os direitos fundamentais. Além disso, a Convenção nº 161 da OIT impõe, como princípio de uma política nacional, —a adaptação do trabalho às capacidades dos trabalhadores, levando em conta seu 33 estado de sanidade física e mental. 7 – Recurso de revista de que não se conhece (RR – 694-91.2013.5.04.0384,*

*Relatora Ministra: Kátia Magalhães Arruda, Data de julgamento: 03/02/2016, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 12/02/2016). (grifo nosso)*

Decisões semelhantes são comuns na Justiça do Trabalho e está claro e sedimentado que a responsabilidade dos proventos do segurado que recebeu alta do órgão da previdência é da empresa. Tal decisão é fundamentada em dois pilares principais, sendo eles a presunção relativa de veracidade do ato administrativo e o princípio do direito social ao trabalho.

Oportuno questionarmos, assim como feito no capítulo anterior, a existência de nexo de causalidade entre o número de indeferimento de benefício e a qualidade das perícias realizadas com o aumento de segurados que estão no momento no limbo previdenciário.

Quando não há uma perícia realizada com preceitos garantistas e visando a proteção dos segurados e dos seus direitos fundamentais, cria-se um problema com o reingresso destes trabalhadores ao mercado de trabalho. Primeiramente porque as empresas não os readmitem para o labor, ou mesmo os reabilitam para outra função, pois várias delas no decorrer da incapacidade do segurado encerram suas atividades, não tendo assim o segurado um local para retornar.

E a onerosidade não está contida apenas no âmbito particular, mas vai além, pois o judiciário é acionado pelos segurados desamparados em busca das suas devidas prestações alimentares, seja através de ações para o reconhecimento do direito ao restabelecimento do benefício indevidamente cessado, ou para responsabilizar a empresa na medida que lhes cabem.

Ou seja, ao fim e ao cabo há obrigatoriedade no recolhimento as prestações da seguridade social, mas não há uma contraprestação justa, pois o segurado não está sendo custeado pelo órgão que taxativamente recolhe o seu devido imposto, mas sim pelo seu empregador que arcar com o desserviço prestado pelo Estado, na busca de se ausentar.

Todo o cenário e a existência do instituto do Limbo previdenciário nos demonstram desnecessário frente a realização das perícias revisionais bienais por parte do INSS, ou mesmo no caso de sua inatividade por prazo prolongado como vimos nos últimos anos, a aplicação do instituto da decadência nos benefícios que superam o prazo de 10 anos sem revisões, conforme o art.103 da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991).

## **5 PRINCÍPIOS DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO INCIDENTES NA ESPECIE**

Os princípios que regem a previdência social possuem um objetivo intrínseco de proporcionar o maior bem-estar social dentro do limiar superavitário das contas públicas. Não é possível a criação de um sistema público de assistência que não encontre o equilíbrio

administrativo entre o prestar ao indivíduo e o recolher da sociedade em harmonia. Entretanto, não se pode olvidar as necessidades dos que dependem do sistema para satisfazer meramente a um critério econômico, pois caso ocorra tal assimetria estar-se-á a violar uma robusta estrutura normativa de princípios regentes da seguridade no ordenamento pátrio.

Deve-se aplicar o princípio da proteção ao hipossuficiente tendo a estrutura paradigmática citada como fonte norteadora, ou seja, proteger os indivíduos hipossuficientes nas relações jurídicas e administrativas, favorecendo o beneficiário em caso de dúvidas. A aplicabilidade do *in dubio pro misero* aponta que não há sentido lógico desfavorecer o principal destinatário da norma da previdência social, buscando a apreciação do irresoluto que melhor acate a função social da norma e protegendo aqueles que necessitam delas para sobrevivência.

Há coerência entre o princípio da proteção ao hipossuficiente e o princípio da solidariedade, uma vez que o último se baseia na estrutura de solidariedade entre os membros da sociedade, objetivando o bem-estar social coletivo através da proteção de todos os indivíduos que o compõe. Segundo o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 414.816 AgR/SC (BRASIL, 2005): “O sistema público de previdência social é baseado no princípio da solidariedade [art. 3º, inciso I, da CB/1988], contribuindo os ativos para financiar os benefícios pagos aos inativos”. Assim, fundamenta-se a lógica de inter-relação entre estes dois princípios ora citados, pois através da solidariedade coletiva contributiva dos ativos pode-se financiar os benefícios àqueles que necessitam, ou seja, aos hipossuficientes.

Deve-se evidenciar que os princípios Constitucionais que norteiam a Seguridade Social estão consagrados pelo art. 194 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Sendo eles; a universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; a irredutibilidade ao valor do benefício; a equidade na forma de participação no custeio; a diversidade da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da administração mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores dos empregados, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

Apesar da relevância de cada princípio para a melhor prestação da seguridade social para a coletividade, este trabalho se atentará especificamente a dois deles, sendo eles a universalidade da cobertura e do atendimento e a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços. Pois bem, quanto ao primeiro princípio entende-se por universalidade da cobertura como sendo a proteção social a todos os eventos que a reparação seja urgente, pois caso o contrário acarretará gravemente na subsistência de quem dela necessita. Quanto ao

atendimento trata-se da entrega a todos aqueles que necessitam dos serviços da seguridade social, desde que consoante com o princípio contributivo.

A seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços presta sua assiduidade em restringir os indivíduos que realmente necessitam, por tais razões um benefício possui requisitos a serem alcançados para sua concessão. E é através da distribuição, ou seja, a distribuição de renda que uma seguridade social consegue prestar à coletividade o devido bem-estar.

## 6 A SEGURANÇA JURÍDICA NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO

Ao tratarmos sobre a segurança jurídica, em qualquer esfera, seja judicial ou administrativa, mesmo que se tenham considerados os vastos ramos do direito, existe uma familiaridade, quase que indissociável do próprio princípio da segurança jurídica, decorrente deles os institutos do direito adquirido, ato jurídico perfeito e da coisa julgada.

Esta similaridade ocorre, pois, tais institutos são a natureza estruturante do princípio da segurança jurídica no ordenamento brasileiro. Quiçá podem ser vistos como o produto material do próprio princípio. Sendo assim, é impossível não consolidarmos, mesmo que em sentido geral, tais institutos para que possamos tecer a incidência do princípio da segurança jurídica no âmbito administrativo.

A normativa constitucional disciplina os institutos em seu o art. 5.º, XXXVI da CF (BRASIL, 1988), com os seguintes dizeres: *A lei não prejudicará o direito adquirido, ato jurídico perfeito e da coisa julgada*. A proteção a estes institutos é orientada ao princípio da segurança, jurídica citado anteriormente, mas também aos princípios de proteção da confiança e da boa-fé, inerentes a qualquer Estado democrático de direito (AVILA, 2004)

Nesse paradigma, deve-se analisar os atos administrativos constitutivos de direito, iluminados pela tríade do princípio da segurança jurídica. E com tal exame percebe-se que a maior resistência aos institutos nos atos da administração é o da *revogação dos atos administrativos válidos favoráveis aos particulares*.

Como pode ser observado, Canotilho (BRASIL, 2013) assevera que a fundamentação da proteção do direito adquirido, no âmbito dos atos administrativos, está embasada em três elementos: (I) há não possibilidade de invocação do princípio da legalidade, a não ser em casos de atos ilegais; (II) em decorrência da força estabilizadora do ato administrativo, as superveniências dos interesses públicos não poderão considerar a revogações de atos favoráveis

ao particular sem a devida indenização decorrente dos danos causados e (III) e por fim, a proteção da confiança está relacionada a proteção dos direitos, assim as intervenções restritivas e de revogação, devem atentar-se a necessidade, adequação e proporcionalidade.

Pelo todo exposto, não se deve concordar com a livre revogabilidade de atos administrativos favoráveis, seja pelo fundamento da atualização do interesse público, ou modificações de situação de fato e de direito. Estar a margem da lógica construída da irrevogabilidade, exceto é claro em casos de má-fé do favorecido, equivale ao estabelecimento hierárquico do princípio do interesse público, em desfavor da segurança jurídica.

O ato administrativo é um instrumento conectivo e estabilizador das relações entre o Estado, enquanto administração, e os particulares. E, em determinada medida, o princípio da segurança jurídica assegura uma imposição negativa ao poder do estado, através da irrevogabilidade dos atos administrativos que por especiais qualificadoras estejam blindados pela estabilidade das relações. Ora, se for estruturado um sistema de livre e irrestrita irrevogabilidade dos atos administrativos pela própria autoridade que concede os atos, estariam os administrados expostos a um poder arbitrário e de imprevisibilidade de direito.

Conforme os ensinamentos de Canotilho (2013) seria inoportuno crer que a faculdade de revogação se sobrepusesse a tudo, uma vez que existem causas de revogações legalmente previstas, sendo elas: (I) em casos de reserva de revogação; (II) o descumprimento de cláusulas modais por parte do beneficiário do ato, inclusive da tempestividade; (III) modificações da situação fática ou de direito do ato base/fundamental; (IV) em atos que gerem grave perigo para o interesse público sem a devida revogação e (V) e em momentos que a revogação é imprescindível para evitar um grave prejuízo ao bem comum.

É salutar mencionar que há distinção entre os atos administrativos, podendo os atos serem classificados como atos administrativos nulos; atos precários e provisórios (CANOTILHO, 2013). E será de grande utilidade demonstrar a relação de tais tipos de atos quanto a suas condições de revogabilidade pela administração.

Os atos nulos ou atos administrativos ilegais, de acordo com Canotilho (2013), estão sujeitos a um regime de nulidade que determina (I) que sua nulidade pode ser invocada a qualquer tempo; (II) o ato nulo não é capaz de produzir qualquer efeito jurídico; (III) a nulidade por ser invocada por qualquer interessado; (IV) não é possível ratificar/reforma um ato nulo. Todavia, mesmo que determinadas tais diretrizes pela administração o ato nulo não pode ser entendido como um não ato administrativo e que o mesmo pode gerar situações de fato que resultem em efeitos materiais e jurídicos relevantes.



Entende-se, assim como nas lições de Canotilho (2013), que atos precários e atos provisórios possuem uma determinada distinção entre si. Primeiramente tendo em vista que os atos precários definem uma situação jurídica concreta e produzem efeito jurídico externo, enquanto o ato provisório como o próprio nome diz, requerer uma decisão administrativa imediata, configurada em uma averiguação sumária dos fatos e posteriormente requer uma reanálise para uma decisão assertiva dos fatos.

Dito isto, auferimos que os atos ora citados, seja eles nulos; provisórios ou precários não perdem sua classificação como atos administrativos mesmo que não possuam a qualificadora da *força de caso decidido*. E sendo eles atos administrativos com efeitos externos, não devem estar à mercê apenas do poder discricionário de quem os realiza e livre das limitações e fundamentações do direito, em especial aos princípios, ao cargo que a inobservância dos mesmos resultaria em ilegalidade e possibilitaria uma anulação judicial dos atos.

O cerne de toda a questão que envolve os atos de revisão é que eles são sim atos administrativos e por sua vez devem respeitar o princípio da segurança jurídica. Desarrazoado seria não convergir a todo o exposto para alcançar a conclusão que o ato de revisão do benefício previdenciário é sim um ato administrativo secundário que reaprecia um ato administrativo primário, ou seja, o ato de concessão do benefício previdenciário. Sendo os fundamentos para o exercício da revisão a possibilidade de atualização/alteração da conjuntura de fato e/ou de direito pelo transcorrer temporal.

Portanto, a revisão é sim um ato administrativo que deve respeitar o princípio da segurança jurídica, bem como todas as normativas que compõem o arcabouço que rege o exercício da função administrativa. Pois, caso não sejam observados estes pressupostos pelos entes estatais ou Autarquias Federais, sendo o INSS uma delas, estar-se-ia criando uma anormalidade jurídica alheia a obediência dos requisitos legais, assim como aos direitos fundamentais e os princípios constitucionais.

É claro que no âmbito revisional existem reservas de poderes para que a administração, em espaços decisórios ou em situações lacunosas determine. E não é o entendimento desse presente artigo que o INSS não pode/deveria revisar os benefícios por incapacidade, temporária ou permanente. O intuito é demonstrar que o órgão não apenas pode, como é sua obrigação legal. Contudo, não é possível desconsiderar preceitos basilares do direito como o princípio da segurança jurídica e o instituto da decadência.

Por conseguinte, ainda que os atos de concessão dos benefícios por incapacidade pressuponham a necessária revisão e a eventual alteração de fato no estado do beneficiário, uma

vez que a autarquia previdenciária seja omissa no dever de convocação periódica, ainda que cessada a incapacidade, o âmbito de proteção do princípio da segurança jurídica incidirá com maior intensidade a determinar a impossibilidade de revisão do ato, sugerindo-se a aplicação do prazo decadencial insculpido no art.103-A da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991) para a revisão dos atos administrativos pela autarquia previdenciária. De modo que a autarquia previdenciária não logre colher os frutos de sua própria desídia, detendo uma faculdade irrestrita de modificar significativamente a esfera jurídica do administrado, independente do decurso do tempo e da superveniência de situações deletérias para o segurado, tais como a incapacidade biopsicossocial e o limbo previdenciário, já tratados.

## 7 CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, assim como qualquer autarquia federal, deve respeitar todas as diretrizes que regem o exercício da função administrativa, bem como os princípios constitucionais, notadamente o da segurança jurídica, apresentando-se o instituto da decadência do direito de revisão dos atos, como fator determinante para a estabilidade das relações e para a proteção a confiança legítima. Considerando que todos os atos praticados pelo órgão são sim atos administrativos, equivale a dizer que quando o INSS se pronuncia ao conceder, negar ou revisar um benefício, é o próprio Estado no exercício da função administrativa que está realizando tais ações.

Dessa maneira, sob a égide de um Estado Democrático de Direito, deve-se respeitar a segurança jurídica como próprio pressuposto para sua existência, pois uma das funções atingidas por tal princípio é assegurar a estabilidade das relações jurídicas, garantindo que todos os indivíduos cumpram as normativas, inclusive o próprio Estado. Decorrente desse princípio tem-se, no âmbito subjetivo, a proteção à confiança, visto que através dessa determinação principiológica constrói-se a confiança de que não existirá uma alteração repentina e instantânea de situações consolidadas pelo decurso de tempo muito considerável.

Não se pode discordar que o ato de revisão de benefício previdenciário é um ato administrativo precário, pelas lições de Canotilho (2013) que produz efeitos favoráveis a terceiros, conseqüentemente não responde apenas a discricionariedade do órgão que o realiza. Pois, a própria autarquia determina um limite temporal para anular atos de acordo com o art.103-A da Lei nº 8.213 (BRASIL, 1991), reconhecendo que os atos administrativos não podem ser modificados *ad infinitum*.

Compreende-se a particularidades dos benefícios por incapacidades pois sua concessão ou manutenção é indiscutivelmente conectada a incapacidade laborativa, e sendo essa última passível de mudança em seu status não é possível a não ocorrência dos atos revisionais que determinem perícias médicas.

E não é o objetivo desse presente artigo concluir que os benefícios previdenciários por incapacidade laborativa não se submetam a perícias para averiguar a situação atual, pelo contrário, elas devem ser realizadas no prazo determinado por lei, salvo as próprias exceções normativas. Não se coaduna com a fraude ao sistema, em manter beneficiários que não possuam os requisitos para tanto. Contudo, no contexto de inércia da autarquia em realizar atos administrativos de revisão, no sopesamento entre o princípio do interesse público versus a segurança jurídica, ganha preponderância o último, a considerar a previdência sujeita ao regime de exercício da função administrativa no estado de direito.

Para futuros trabalhos desenvolvidos no mesmo tema ou que tenham a intenção de dar continuidade ao presente artigo considera-se como pontos ainda incompletos a serem desenvolvidos pela comunidade científica: uma busca jurisprudencial sistematizada em especial para correlacionar a onerosidade desnecessária que o problema exposto gera aos cofres públicos; a possibilidade de dano moral em detrimento do erro da autarquia em revisar benefícios por incapacidade negligenciados por décadas, e o um estudo sobre o direito administrativo enquanto limitador das ações das autarquias federais, em especial o INSS.

## **8 REFERÊNCIAS**

ALEXY, Robert. **Teoria discursiva do direito**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ANGELIS, Juliano de. **O empregado e a situação de “limbo jurídico previdenciário”**. Disponível em: <http://conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51096>. Acesso em: 14 de junho de 2018.

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 06/out/2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. **Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)>. Acesso em: 06/out/2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020. **Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10410.htm)>. Acesso em: 06/out/2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L8212cons.htm)>. Acesso em: 14/out/2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm)>. Acesso em: 14/out/2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.528, 10 de dezembro de 1997. **Altera dispositivos das Leis nº.s 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9528.htm)>. Acesso em: 12/nov/2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.711, 20 de novembro de 1998. **Dispõe sobre a recuperação de haveres do Tesouro Nacional e do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a utilização de Títulos da Dívida Pública, de responsabilidade do Tesouro Nacional, na quitação de débitos com o INSS.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19711.htm)>. Acesso em: 12/nov/2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.839, 5 de fevereiro de 2004. **Altera e acresce dispositivo à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.839.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.839.htm)>. Acesso em: 12/nov/2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.457, 26 de junho de 2017. **Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial; e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por**

**Incapacidade.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13457.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13457.htm)>. Acesso em: 12/nov/2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.846, 18 de junho de 2019. **Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm)>. Acesso em: 12/nov/2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória de nº 138, de 19 de novembro de 2003. Altera e acresce dispositivo à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2003/138.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/138.htm)>. Acesso em: 08/dez/2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória de nº 871, de 18 de janeiro de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm)>. Acesso em: 12/nov/2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória de nº 1.523-9, de 27 de junho de 1997. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1996-2000/1523-9.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1996-2000/1523-9.htm)>. Acesso em: 20/nov/2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória de nº 1.663-12, de 27 de julho de 1998. Dispõe sobre a recuperação de haveres do Tesouro Nacional e do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1663-12.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1663-12.htm)>. Acesso em: 04/dez/2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6096/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Edson Fachin.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, **Parecer Jurídico: Direito adquirido, ato jurídico perfeito, coisa julgada, matéria ambiental.** São Paulo: Secovi e Fiabci, 2013.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; BATISTA, João Lazzari. **Manual de Direito Previdenciário.** 23. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

EDUARDO, Ítalo Romano; TAVARES, Jeane Aragão Eduardo. **Curso de direito previdenciário: Teoria Jurisprudência e questões**. 12. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

FOLMANN, Melissa e SORES João Marcelino. **Revisões de Benefícios Previdenciários**, Juruá Editora. São Paulo. 2011, p.195.

FRANCO, Márcia Villar et al. **Breves comentários acerca da concessão e manutenção dos benefícios da previdência social uma abordagem à luz da medida provisória N. 871/19**. 17. Ed. São Paulo. Jan. 2017.

HORVATH, Miguel Júnior. **Direito Previdenciário**. 10. Ed. São Paulo: Quattier Latin, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária**. – Brasília, 2018. 132p.

\_\_\_\_\_. **Resolução INSS/PRES n. 112, de 18 de outubro de 2010**. – Brasília, 2010.

KNOBLAUCH, Kátia Daltro Costa et al. **O benefício de prestação continuada e o idoso no Brasil: longevidade e suas implicações**. 2019. 110 f. Dissertação (Mestrado em família na sociedade contemporânea) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Católica do Salvador –UCSAL , Salvador, 2019.

KRAVCHYCHYN, Gisele Lemos. **Prescrição e decadência no direito previdenciário em matéria de benefício**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2012.

LAZARRI, João et al **Prática Previdenciária: administrativa e judicial** – 10 ed – Rio de Janeiro. Forense, 2018.

LINHARES, Wendell Sousa. CAVALCANTE, Jadson Bruno Rocha. ALMEIDA, Sara Lima. A situação do empregado frente ao limbo jurídico previdenciário-trabalhista. Revista Semana do Direito. Sobral (CE), ano 2018, n. 1, v. 2, p. 1-8, jan/jul 2018.

MIRANDA, Cristiano Barreto de. **Aspectos do cenário atual da reabilitação profissional no Brasil: avanços e retrocessos**. In: Cadernos de Saúde Pública. V. 34, n. 8. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v34n8/1678-4464-csp-34-08-e00218717.pdf>>. Acesso em 03 jun 2019.

MIYASAKI, Mario Kendy; OLIVEIRA, Elisângela Cristina. **Revisão Previdenciária do Mínimo Divisor**. Curitiba: Juruá, 2010. 180p.

PANCOTTI, Luiz Gustavo Boiam e PANCOTTI, Heloisa Helena Silva. **O Limbo previdenciário e a necessidade de deslocar a responsabilidade protetiva ao Estado.** Disponível em <[https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019\\_05\\_1187\\_1214.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/5/2019_05_1187_1214.pdf)>. Acesso em 03 jun 2019.

ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à lei de benefícios da previdência social.** 18. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à Consolidação das Leis da Previdência Social.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 135.

SILVA, A. DO C. E. **Prescrição quinquenária da pretensão anulatória da Administração Pública com a relação a seus atos administrativos.** Revista de Direito Administrativo, v. 204, p. 21-31, 1 jan. 1996.