

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC/SP

Orlando Guarizi Junior

**Formas de controle da perícia médica previdenciária no benefício por
incapacidade permanente**

MESTRADO EM DIREITO DAS RELAÇÕES SOCIAIS

SÃO PAULO

2022

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC/SP

Orlando Guarizi Junior

**Formas de controle da perícia médica previdenciária no benefício por
incapacidade permanente**

MESTRADO EM DIREITO DAS RELAÇÕES SOCIAIS

**Dissertação apresentada à Banca
Examinadora da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo, como exigência
parcial para obtenção do título de
MESTRE em Direito das Relações
Sociais, sob orientação do Professor
Doutor Ionas Deda Gonçalves**

SÃO PAULO

2022

Banca Examinadora

*Agradeço a Deus
Pela oportunidade de buscar meu sonho*

Dedico todo meu esforço e trabalho:

Para minha Esposa, Maria Cristiane da Silva Guarizi, pela parceria de vida, confiança na minha pessoa, dias e noites de trabalho e perseverança para que eu realizasse esse sonho que é nosso.

Para meu Filhinho, Guilherme Guarizi, esse sonho também lhe pertence.

Para minha Mãe Tereza Lopes Guarizi, uma mãe exemplar que sempre lutou para que eu estudasse, sem ela nada disso existiria.

Meu Pai Orlando Guarizi, pelo apoio e carinho de sempre.

Ao meu orientador, Professor Doutor Ionas Deda Gonçalves, pela orientação, amizade, aulas com riqueza de detalhes, exemplo de professor, por me atender nas mais diversas solicitações em momentos difíceis, sempre com uma solução e aconselhamento para que eu conseguisse estar aqui e realizar um dos meus maiores sonhos.

Ao Professor Doutor Miguel Horvath Junior pela amizade, ensinamentos, críticas e sugestões no decorrer dos créditos do curso de mestrado em direito previdenciário.

Ao Professor Doutor Oswaldo de Souza Santos Filho, pela amizade e inspiração para o presente estudo.

Aos Senhores Rui de Oliveira Domingos e Rafael da Secretaria de Pós-Graduação em Direito da PUC, pela ajuda em momentos difíceis.

RESUMO

O objeto do presente trabalho foi realizar um estudo das formas de controle da perícia médica realizada no processo administrativo previdenciário de concessão ou indeferimento do benefício por incapacidade permanente e seus reflexos na vida do segurado.

O trabalho faz uma análise inicial quanto ao cumprimento pelo segurado do regime geral de previdência social, dos requisitos necessários para a concessão do benefício e a verificação de sua incapacidade através de perícia médica administrativa.

Foram dedicados capítulos com estudo da função administrativa do Estado na pessoa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, sua tutela na análise para concessão ou indeferimento do benefício por incapacidade permanente e formas de controle interno e externo das perícias médicas administrativas.

Utilizou-se o método dedutivo, tendo como termo inicial a verificação sistemática da legislação vigente em sua dimensão constitucional e infraconstitucional em consonância com questões práticas do processo administrativo previdenciário.

Palavras-chave: Perícia Médica; Previdência Social; Aposentadoria por Invalidez.

ABSTRACT

The object of the present work was to carry out a study of the forms of control of medical expertise carried out in the social security administrative process of granting or refusing the benefit for permanent disability and its consequences in the life of the insured.

The work makes an initial analysis regarding the compliance by the insured with the general social security system, the necessary requirements for the granting of the benefit and the verification of his incapacity through administrative medical expertise.

Chapters were dedicated to the study of the administrative role of the State in the person of the National Institute of Social Security - INSS, its guardianship in the analysis for granting or denying the benefit for permanent disability and forms of internal and external control of administrative medical expertise.

The deductive method was used, having as initial term the systematic verification of the current legislation in its constitutional and infra-constitutional dimension in line with practical questions of the social security administrative process.

Keywords: Medical Expertise; Social Security; By disability retirement.

LISTA SE SIGLAS E ABREVIATURAS

APS – Agência de Previdência Social

CAT – Comunicação de Acidente do Trabalho

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

DER – Data de Entrada do Requerimento

DID – Data de Início da Doença

DII – Data de Início da Incapacidade

DIP – Data de Início do Pagamento

IN – Instrução Normativa

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

JF – Justiça Federal

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MEUINSS – Plataforma de Requerimentos

MP – Medida Provisória

NB – Número do Benefício

NIT – Número de Identificação do Trabalhador

PA – Processo Administrativo Previdenciário

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TNU – Turma Nacional de Uniformização

TRF – Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
-------------------------	-----------

CAPÍTULO 1 – FUNÇÃO DO ESTADO EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

1.1.	Aspectos introdutórios.....	16
1.2.	Função administrativa do Estado.....	18
1.3.	Criação de estrutura Estatal para suprir demandas previdenciárias – Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.....	20

CAPITULO 2 – TUTELA ESTATAL DIANTE DO RISCO SOCIAL SOFRIDO PELO SEGURADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RGPS

2.1.	Conceito de segurado do regime geral de previdência social.....	22
2.2.	Benefício por incapacidade permanente.....	23
2.2.1.	Antecedente normativo.....	23
2.2.2.	Conceito de incapacidade permanente.....	23
2.2.3.	Carência.....	26
2.2.4.	Estrutura normativa do benefício de incapacidade permanente...27	
2.2.4.1.	Critério material.....	27
2.2.4.2.	Critério pessoal.....	29
2.2.4.3.	Critério espacial.....	30
2.2.4.4.	Critério temporal.....	30
2.2.4.5.	Critério quantitativo.....	33
2.2.5.	Segurado que necessita de assistência permanente.....	34
2.2.6.	Doença preexistente.....	35

CAPÍTULO 3 – PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO

3.1.	Conceito de processo administrativo.....	36
3.2.	O processo administrativo como uma forma de controle da perícia médica.....	37
3.3.	Antecedente normativo.....	38
3.3.1.	Regulação do processo administrativo no âmbito da administração pública federal.....	38
3.3.2.	Instrução Normativa – IN/128, de 28 de março de 2022.....	40
3.4.	Princípios fundamentais do processo administrativo.....	41
3.4.1.	Isonomia.....	41
3.4.2.	Legalidade.....	44
3.4.3.	Devido processo legal.....	46
3.4.4.	Contraditório e ampla defesa.....	49
3.4.5.	Fundamentação.....	51
3.4.6.	Publicidade.....	53
3.4.7.	Razoabilidade e proporcionalidade.....	56
3.4.8.	Oficialidade.....	58
3.4.9.	Verdade material.....	59
3.4.10.	Informalidade.....	61
3.5.	Formação do processo previdenciário.....	63
3.5.1.	Fase postulatória.....	63
3.5.2.	Fase instrutória.....	65
3.5.3.	Fase decisória.....	66
3.5.4.	Fase recursal.....	68
3.6.	Perícia médica administrativa.....	69
3.6.1.	Conceito de Perícia Médica.....	69
3.6.2.	Diferença entre médico assistente e médico perito.....	70
3.6.3.	Evolução histórica da perícia médica administrativa.....	71
3.6.3.1.	Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888.....	71
3.6.3.2.	Decreto nº 127, de 29 de novembro de 1892.....	72
3.6.3.3.	Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923.....	73
3.6.3.4.	Criação da perícia médica – LOPS.....	73

3.6.3.5.	Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998.....	74
3.6.3.6.	Lei nº 10.876, de 2 de junho de 2004.....	74
3.6.3.7.	Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009.....	76
3.6.3.8.	Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016.....	76
3.6.4.	Competência para realização da perícia médica administrativa previdenciária.....	77
3.6.5.	Requerimento de perícia médica no processo administrativo previdenciário.....	78

CAPITULO 4 – FORMAS DE CONTROLE DA PERÍCIA MÉDICA DE ANÁLISE DE BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE PERMANENTE

4.1.	Conceito.....	80
4.2	Controle das perícias médicas administrativas.....	80
4.2.1	Processo administrativo previdenciário.....	80
4.2.2	Disposições da Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022.....	83
4.2.3	Sindicância e processo administrativo disciplinar.....	83
4.2.4	Ouvidoria.....	84
4.2.4.1	Atribuições da ouvidoria.....	85
4.2.4.1.1	Participação do usuário.....	85
4.2.4.1.2	Acompanhar a prestação de serviços.....	85
4.2.4.1.3	Aperfeiçoamento dos serviços.....	86
4.2.4.1.4	Prevenção e correção de procedimentos.....	87
4.2.5	Governança pública como controle da perícia médica	87
4.2.5.1	A política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.....	88
4.2.5.1.1.	Condições mínimas para a boa governança.....	90
4.2.5.1.2.	Princípios basilares da governança da administração pública.....	92
4.2.5.1.3	Programa de integridade no Instituto Nacional do Seguro Social na perícia médica administrativa.....	93
4.2.5.1.4	Objetivos do sistema de governança no Instituto Nacional do Seguro Social e seu reflexo na perícia médica administrativa.....	94

4.3	Consequências pela falta de controle em perícias médicas administrativas de análise de benefícios por incapacidade permanente.....	96
4.3.1.	Civis.....	96
4.3.2.	Administrativo.....	99
4.3.3.	Processuais.....	99
4.3.4.	Penais.....	100
4.3.5.	Risco econômico as partes.....	101
4.3.6.	Assédio Moral em perícias médicas administrativas.....	102
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
	REFERÊNCIAS.....	105

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto o estudo das formas de controle da perícia médica administrativa no processo de análise para conceder ou indeferir benefício por incapacidade permanente, com as disposições do artigo 42 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Aponta os requisitos necessários para que o médico elabore a perícia com base na legislação vigente, princípios fundamentais do processo administrativo e programa de integridade do Instituto Nacional do Seguro Social.

A estrutura do trabalho está dividida em quatro capítulos, iniciando com noções introdutórias que faz um apanhado expondo os pontos primordiais do estudo.

No capítulo primeiro, temos a função do Estado em matéria previdenciária, como fato gerador de uma relação jurídica com beneficiário do benefício por incapacidade permanente.

Com o nascimento dessa relação, o Estado realiza sua função administrativa e tem a necessidade de criar uma estrutura complexa para atender as demandas em matéria previdenciária.

No capítulo dois, foi tratada a tutela previdenciária oferecida pelo Estado quando o segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, se vê necessitado de algum benefício ou serviço. Contudo, se faz imperiosa a conceituação de segurado e definição de benefício por incapacidade permanente com base na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

No capítulo três, inicia-se o estudo do processo administrativo previdenciário fundamentado na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que analisa o pedido do segurado do benefício por incapacidade permanente, através de sua conceituação doutrinária e antecedentes normativos.

Passando adiante, foram elencados os princípios fundamentais do processo administrativo e formação do processo, através das fases: postulatória, instrutória, decisória e recursal.

Por fim, esse capítulo tratou da perícia médica de análise de benefícios por incapacidade permanente, trazendo seu conceito, evolução histórica e competência para realização.

No capítulo quatro, foram abordadas as formas internas e externas de controle das atividades dos médicos peritos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Contudo, o processo administrativo previdenciário é o primeiro controle da atividade do médico perito, quando determina a necessidade de seguir os preceitos legais com base na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

A sindicância e o processo disciplinar atuam como uma fonte interna de controle com cunho educacional, primeiramente, gerando o temor de uma penalidade e logo em seguida, materializando-se através de uma sanção.

A ouvidoria presta um controle interno com a recepção de denúncias, apuração dos fatos, sugestão de melhorias e entrega para o órgão competente adotar as medidas cabíveis.

A governança pública e o programa de integridade traçam diretrizes para que o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, analise seus erros e acertos com o objetivo de aprimorar os serviços prestados ao segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Por fim, o capítulo quatro traz as consequências da não utilização pelo médico perito das diretrizes estabelecidas nos controles internos e externos.

CAPÍTULO 1 – FUNÇÃO DO ESTADO EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

1.1. Aspectos introdutórios

O termo sociedade que significa a união de indivíduos em um determinado espaço territorial e tem como propósito basilar a vida coletiva e a evolução das pessoas que estejam ali assentadas, seja de forma definitiva ou transitória, assim, gerando para todos, direitos e obrigações.

Para Reale: “[...] a vida humana é sempre uma procura de valores. [...] A existência é uma constante tomada de posição segundo valores. Se suprimirmos a ideia de valor, perderemos a substância da própria existência humana”.¹

Com a necessidade de estabelecer regras na convivência comum entre os indivíduos de determinada sociedade, tivemos o surgimento da função Estatal, que atua no controle de conflitos.

Portanto, toda regra emana de um juízo de valor. Toda norma enuncia um “dever ser” em virtude de um valor que foi reconhecido como razão determinante de um comportamento obrigatório.²

Para Maluf: “O Estado é uma organização destinada a manter, pela aplicação do Direito, as condições universais de ordem social. E o Direito é o conjunto das condições existenciais da sociedade, que ao Estado cumpre assegurar”.³

Esse controle gera uma relação do Estado com o indivíduo e vem sendo aprimorada com a história evolutiva da própria sociedade, contudo, sedimentada nos conflitos de interesses que é comum em um agrupamento de pessoas com realidades e necessidades diversas.

1 REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 26.

2 Idem, p. 34.

3 MALUF, Sahid. Teoria geral do Estado / Sahid Maluf; atualizador prof. Miguel Alfredo Maluf e Neto. – 31. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

Os direitos fundamentais possuem uma dimensão subjetiva e uma objetiva. A dimensão subjetiva desses direitos leva à adoção de um dado comportamento ou à produção de efeitos sobre certas relações jurídicas. Nessa perspectiva subjetiva, os direitos fundamentais correspondem à exigência de uma ação negativa ou positiva de outrem. Já a dimensão objetiva afirmar os direitos fundamentais como princípios básicos da ordem constitucional, constituindo-se em uma das essências do Estado de Direito democrático, operando como limite do poder e como diretriz para a sua ação.⁴

A cidadania é um ponto relevante de uma sociedade organizada e fora tratada pelo texto Constitucional Brasileiro como Princípio Fundamental, abarcando os direitos sociais, como por exemplo, relações de trabalho, educação, saúde e previdência.

No sentido de abarcar o direito previdenciário dentro do instituto da cidadania, Amado leciona: “De efeito, é possível definir o Direito Previdenciário como o ramo do Direito composto por regras e princípios que disciplinam os planos básicos e complementares de previdência social no Brasil, assim como a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública e as pessoas jurídicas privadas que exerçam atividades previdenciárias”.⁵

Para Martinez, “Direito Previdenciário é um ramo de direito público disciplinador de relações jurídicas substantivas e adjetivas presentes no bojo da previdência social pública ou privada, em matéria de custeio e prestações, que objetiva a realização dessa técnica de proteção social”.⁶

⁴ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Teoria geral dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 299, 300.

⁵ AMADO, Frederico. Curso de direito e processo previdenciário. 8.ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: JusPodivm, 2016, p. 184.

⁶ MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de direito previdenciário. 5.ed – São Paulo: LTr, 2013, p.35.

Ao tratar de previdência social, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece as regras de filiação e requisitos para a concessão de benefícios e serviços, podendo ser programáveis ou não.

Um dos interesses em matéria previdenciária que figura entre o Estado e o indivíduo segurado do regime geral de previdência social, é a concessão de aposentadoria por incapacidade permanente, que necessita de análise específica por analistas, técnicos previdenciários e peritos médicos do Instituto Nacional do Seguro Social que verificam documentos, fatos e a legislação vigente.

Antes da Emenda Constitucional nº 103/2019, o benefício por incapacidade permanente era denominado por aposentadoria por invalidez. E para que o segurado do regime geral de previdência social ter direito ao benefício, terá que cumprir requisitos cumulativos que estão dispostos na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

1.2. Função administrativa do Estado

Na visão de Montesquieu, o Estado Moderno possui três funções preponderantes: “Legislativa, Judicial e Executiva”.

A função executiva também denominada de função administrativa é realizada pelo Estado através de servidores públicos e bens que gozam de prerrogativas diante das limitações impostas por Lei.

O servidor público representando o Estado deve atender o interesse público que é o interesse coletivo em atenção as disposições legais vigentes a época dos fatos.

Sobre o assunto, leciona Raquel Melo Urbano de Carvalho, in verbis: “O Estado, ao realizar a função administrativa, submete-se a um regime jurídico próprio que lhe impõe restrições e assegura prerrogativas. O regime jurídico administrativo é o conjunto de normas que exorbita o direito privado e que

estabelece sujeições e benefícios em face da Administração e daqueles que com ela mantêm vínculos jurídicos”.⁷

Em matéria previdenciária, a análise dos fatos e documentos para a concessão de benefícios ou serviços, o servidor público do Instituto Nacional do Seguro Social, em sua atividade originária, tem competência absoluta para conceder ou indeferir o pedido do segurado, desde que aplique legislação vigente na época do requerimento de forma estrita.

O servidor ao analisar a documentação encaminhada pelo segurado deve aplicar a regra de forma estrita com o objetivo de trazer o melhor benefício para o segurado.

Para Durand, “La Política de Seguridad se esfuerza por indemnizar a los asegurados del modo mas completo posible, de manera que el individuo se encuentre realmente al abrigo de situaciones de necesidad”.⁸

Ensina o Hely Lopes Meirelles, “Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria. Esse conceito é restrito ao ato administrativo unilateral, ou seja, àquele que se forma com a vontade única da Administração, e que é o ato administrativo típico, que nos interessa neste capítulo”.⁹

O pedido do benefício por incapacidade permanente tem termo inicial no pedido administrativo do segurado que é fundamentado com provas documentais e fulcro na legislação vigente a época dos fatos.

⁷ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2009. p. 25.

⁸ DURAND, Paul. LA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA DE SEGURIDAD SOCIAL. Tradução de José Vida Soria. Espanha. Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1991. Capítulo Carência. P. 355.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 173.

Com o indeferimento do pedido do segurado, lhe é atribuído pelo texto legal nas disposições do artigo 56, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, a faculdade de recorrer as instâncias superiores, onde essa irá prolatar uma decisão com força de trânsito em julgado, que colocará fim no processo administrativo previdenciário.

1.3. Criação de estrutura Estatal para suprir demandas previdenciárias – Instituto Nacional do Seguro Social - INSS

O Decreto nº 99.350 de 27 de junho de 1990, criou o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que é uma autarquia federal com competência de: “promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das atribuições incidentes sobre a folha de salários e demais receitas a elas vinculadas; gerir os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS); conceder e manter os benefícios e serviços previdenciários e, executar as atividades e programas relacionados com emprego, apoio ao trabalhador desempregado, identificação profissional, segurança e saúde do trabalhador.”¹⁰

Dentre todas as atribuições do instituto, uma das mais importantes é operacionalizar o reconhecimento do direito e a concessão e manutenção de benefícios e serviços previdenciários ao segurado do regime geral de previdência social conforme disposição do artigo 3º, inciso III do Decreto nº 99.350 de 27 de junho de 1990.

Para que o segurado tenha direito aos benefícios do regime geral de previdência social, terá que cumprir as regras dispostas no Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Tomando como exemplo o benefício por incapacidade permanente, com base no artigo 42 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991: “a aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado

¹⁰ DECRETO, nº 99.350 de 27 de junho de 1990

incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição. § 1º A concessão de aposentadoria por invalidez dependerá da verificação da condição de incapacidade mediante exame médico-pericial a cargo da Previdência Social, podendo o segurado, às suas expensas, fazer-se acompanhar de médico de sua confiança”.

Cumprindo os requisitos essenciais para requerer o benefício por incapacidade permanente, o segurado terá de buscá-lo junto ao Instituto Nacional do Seguro Social através de um requerimento administrativo fundamentado no artigo 5º, da Lei nº 9.784 de janeiro de 1999: “o processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado”.

Após as fases processuais o benefício requerido poderá ser deferido ou não com base no artigo 48 da Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, assim, materializando as disposições do artigo 3º, inciso III do Decreto nº 99.350 de 27 de junho de 1990, que traz competência originária do Instituto Nacional do Seguro Social.

CAPITULO 2 – TUTELA ESTATAL DIANTE DO RISCO SOCIAL SOFRIDO PELO SEGURADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RGPS

2.1. Conceito de segurado do Regime Geral de Previdência Social

A pessoa física que exerça atividade remunerada como empregado ou não, se enquadrará na qualidade de contribuinte obrigatório do regime geral de previdência social, com base nas disposições do artigo 12, da Lei 8.212 de 24 de julho de 1991.

Ao tratar de empregado, podemos citar a pessoa física que trabalha sob vínculo de emprego e acolhimento pela Consolidação das Leis do Trabalho, ainda, o empregado doméstico e o avulso.

Não possuindo relação de emprego, mas atividade remuneratória proveniente do trabalho, temos o contribuinte individual como segurado obrigatório do regime geral de previdência social, nas disposições do artigo 12, da Lei 8.212 de 24 de julho de 1991.

Ainda, se a pessoa física não tiver atividade remunerada, poderá fazer parte do regime geral de previdência social, na qualidade de contribuinte facultativo conforme elenca o artigo 14, da Lei 8.212 de 24 de julho de 1991.

Uma vez pertencente ao regime geral de previdência social, o segurado obrigatório ou facultativo adquire obrigações e direitos. Na primeira hipótese, temos a obrigação do segurado em contribuir para o sistema através de recolhimentos diretos em guias específicas ou através de descontos em folha de pagamento pelo empregador ou tomador de serviços.

Nas disposições do artigo 1º, da Lei 8.213 de 24 de julho de 1991, “a previdência social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade,

desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente”.¹¹

Ao tratar de direitos do segurado obrigatório ou facultativo dentro de suas especificidades, o plano de benefícios estabelecido pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, elenca: aposentadorias programáveis ou não, auxílios, pensões, salários maternidade e família e serviços como reabilitação e avaliações.

O segurado do regime geral de previdência social, que se encontre incapacitado para o trabalho e cumpra os requisitos intrínsecos para a concessão do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente disposto nos artigos 42 a 47 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, tem a faculdade de buscar seu direito junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que é uma Autarquia Federal com competência originária para análise, concessão ou indeferimento e manutenção de benefícios.

2.2. Benefício por incapacidade permanente

2.2.1. Antecedente normativo

O benefício por incapacidade permanente, que fora denominado como aposentadoria por invalidez antes do advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, se trata de um benefício disposto nos arts. 42 a 47 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que tem como sujeito de direito o segurado incapaz de forma total e permanente que cumpra todos requisitos intrínsecos da disposição normativa.

2.2.2. Conceito de incapacidade permanente

A incapacidade para o trabalho e para as atividades habituais de um segurado do Regime Geral de Previdência Social pode se dar de forma total ou parcial e temporária ou permanente.

¹¹ Artigo 1º, da Lei 8.213 de 24 de julho de 1991

Sendo total, a incapacidade impede o segurado de realizar qualquer trabalho ou atividade, assim, podemos exemplificar através da hipótese em que o segurado esteja internado em um leito hospitalar, lhe impedindo completamente de realizar qualquer trabalho ou ato da vida cotidiana.

Quando a incapacidade é parcial, o segurado pode realizar atividades com diminuição de sua perfeição, tem como fato gerador um acidente de qualquer natureza que deixe sequelas no segurado.

Ainda a incapacidade pode ser subdividida em: temporária ou permanente. Quando temporária, acolhida pelo benefício de incapacidade temporária que fora denominado também de auxílio-doença, o segurado após algum tempo de tratamento terá alta e poderá retornar ao trabalho e suas atividades habituais.

O segurado do regime geral de previdência social que fora considerado por perícia médica administrativa com incapacidade permanente, não tem condições efetivas de retorno ao trabalho e suas atividades habituais.

Em um passado recente, tivemos o pico da Pandemia de COVID-19, que ensejou o afastamento de muitas pessoas do trabalho de forma definitiva e como segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, tiveram o fato gerador do benefício por incapacidade permanente.

Para Russomano, “aposentadoria por invalidez é o benefício decorrente da incapacidade do segurado para o trabalho, sem perspectiva de reabilitação para o exercício de atividade capaz de lhe assegurar a subsistência”.¹²

Ainda na mesma linha de entendimento, a COVID-19 trouxe para determinadas pessoas, problemas respiratórios sem possibilidade de cura e a

¹² RUSSOMANO, Mozart Victor Comentários à Consolidação das Leis da Previdência Social. 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 135.

consequente incapacidade para atividades de trabalho e habituais, ensejando o benefício por incapacidade definitiva.

Para Horvath, “O risco protegido por essa prestação previdenciária de trato continuado, na modalidade benefício. É a incapacidade permanente laboral. É benefício substituidor dos salários, já que o segurado aposentado por invalidez tem vedação legal de voltar às atividades, sob pena de suspensão do benefício previdenciário”.¹³

No entendimento do professor, somente teremos o cancelamento do benefício por incapacidade permanente se o segurado voltar as atividades. A título de exemplo podemos citar o caso de um segurado que esteja recebendo o benefício por não conseguir trabalhar em uma atividade pesada, no entanto, consegue um trabalho através da internet onde o tomador faz o recolhimento da contribuição social que é inserida automaticamente no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, e com o cruzamento de dados é o motivo para o cancelamento do benefício devido ao restabelecimento da capacidade de trabalho.

A incapacidade que resulta na insuscetibilidade de reabilitação pode ser constatada de plano em algumas oportunidades, em face da gravidade das lesões à integridade física ou mental do indivíduo. Nem sempre, contudo, a incapacidade permanente é passível de verificação imediata. Assim, via de regra, concede-se inicialmente ao segurado o benefício por incapacidade temporária – auxílio-doença – e, posteriormente, concluindo-se pela impossibilidade de retorno à atividade laborativa, transforma-se o benefício inicial em aposentadoria por invalidez.¹⁴

No processo administrativo previdenciário o médico perito após análise clínica e dos documentos apresentados pelo segurado no ato da perícia,

¹³ HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 12ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2020, p.345.

¹⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018, p.691.

recomenda o benefício por incapacidade tendo em vista que o segurado esteja incapacitado para o trabalho.

Nos termos do art. 42, da Lei n. 8.213 de 24 de julho de 1991, a aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição.¹⁵

Nas disposições legais vigentes, temos uma série de requisitos mínimos para a concessão do benefício por incapacidade permanente que são: filiação ao regime geral de previdência social, qualidade de segurado, carência do benefício e incapacidade laboral ou habitual.

2.2.3. Carência

Sendo o regime geral de previdência social um sistema contributivo, e seu financiamento se dá através de fontes de custeio dispostas na Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

Portanto, o sistema precisa de um equilíbrio atuarial entre a concessão de benefícios e do recolhimento de contribuições para não gerar déficit.

A carência é um requisito necessário para a manutenção do regime geral de previdência social, que se não fosse, bastaria o conhecimento do segurado de sua incapacidade e acesso ao sistema, para usufruir de benefícios.

Para Camós, “... la concesion de la prestación esta sometida al cumplimiento, entre otros requisitos, de un determinado período de carência”.¹⁶

¹⁵ Art. 42 da Lei nº 8.213/91.

¹⁶ VICTORIA, Ignacio Camós. La Configuración de la Prestación de Jubilación en el Regimen Contributivo de la Seguridad Social. Girona: Tese de Doutoramento. Universitat de Girona, 2002, p. 407.

O período de carência para a concessão da aposentadoria por invalidez é de 12 contribuições mensais. A concessão independe de carência no caso de o segurado ter ficado inválido em razão de acidente de qualquer natureza ou causa (inclusive o ligado ao trabalho), ou ser acometido de doença ocupacional ou alguma das doenças especificadas no art. 151 da Lei n. 8.213/1991.¹⁷

Diante de uma situação de humanidade e dignidade da pessoa humana, o legislador atribuiu a algumas doenças a desnecessidade de carência mínima para o segurado do regime geral de previdência social, no entanto, deverá passar por perícia médica para que seja analisada a data de início da doença denominada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS de DID.

Assim dispõe: “artigo 151. Até que seja elaborada a lista de doenças mencionada no inciso II do art. 26, independe de carência a concessão de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez ao segurado que, após filiar-se ao RGPS, for acometido das seguintes doenças: tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, esclerose múltipla, hepatopatia grave, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante), síndrome da deficiência imunológica adquirida (aids) ou contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada”.¹⁸

Portanto, o instituto da carência para a concessão do benefício é um requisito necessário para a própria manutenção do sistema.

2.2.4. Estrutura normativa do benefício de incapacidade permanente

2.2.4.1. Critério material

¹⁷ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018, p.693.

¹⁸ Art. 151 da Lei nº 8.213/91.

O critério material como requisito mínimo para a concessão do benefício é a incapacidade total e definitiva para realizar qualquer atividade que lhe garanta a subsistência e seja insusceptível de reabilitação profissional.

Essa incapacidade deve ser observada e reconhecida por Perícia Médica Administrativa junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, por Peritos Médicos Federais.

Para Horvath, “A aposentadoria por invalidez pode ser comum (decorrente de um evento genérico) ou acidentária (decorrente de acidente do trabalho [acidente típico, doença do trabalho ou doença profissional]) ou acidentária de qualquer natureza.”¹⁹

Para Cardone, “na hipótese de incapacidade que repercute no exercício da profissão, tal incapacidade somente é constatada e certificada após o processo de reabilitação do segurado, quando já terá cessado o auxílio-doença”.²⁰

Discordamos da autora citada, afinal, o médico perito dependendo do caso pode conceder o benefício de forma definitiva. Tomemos como exemplo um motorista de caminhão que sofreu um acidente vascular cerebral – AVC, e esteja em uma cama em situação vegetativa. Não lhe assiste possibilidade alguma de reversão e reabilitação.

Para Costa, “uma vez terminado o processo de reabilitação e readaptação profissional, no certificado individual expedido pela autarquia, deve obrigatoriamente constar as atividades que poderão ser exercidas pelo beneficiário, sob pena de não se considerar completa a prestação e admitir-se o retorno do acidentado ao Centro de Reabilitação Profissional”.²¹

¹⁹ HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 12ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2020, p.353.

²⁰ CARDONE, Marly. *Seguro Social e Contrato de Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1973, p. 114.

²¹ COSTA, Hertz Jacinto. *Manual de Acidente do Trabalho*. 2ª. ed. Curitiba: Juruá, 2006, p 113 e 116-117.

Ao certificar a atividade que o segurado pode ter sua reabilitação, temos que levar em consideração a situação econômica da localidade em que o segurado reside, afinal, existe uma situação de oferta e demanda de empregos e assim asseverou a TNU:

A Turma Nacional de Uniformização – TNU, acerca da análise dos aspectos sociais da incapacidade laborativa. Segundo a relatora, juíza federal Maria Divina Vitória, “a incapacidade para o trabalho é fenômeno multidimensional e não pode ser avaliada tão somente do ponto de vista médico, devendo ser analisados também os aspectos sociais, ambientais e pessoais. Há que se perquirir sobre a real possibilidade de reingresso do segurado no mercado de trabalho. Esse entendimento decorre da interpretação sistemática da legislação, da Convenção da OIT – Organização Internacional do Trabalho, e do princípio da dignidade da pessoa humana. A restrição ao idoso aliada ao estado de saúde do trabalhador, na prática, inviabilizam o seu retorno à atividade que lhe proporcione meios de subsistência, razão do deferimento da aposentadoria por invalidez” (PEDILEF 2005.83.00506090-2/PE, julgado em 17.12.2007).

Concluindo, podemos dizer que a análise da perícia médica administrativa deve transcender a incapacidade médica e verificar a incapacidade econômica e social do segurado.

2.2.4.2. Critério pessoal

O critério pessoal está diretamente relacionado aos sujeitos ativo e passivo da relação jurídica obrigacional em matéria previdenciária em decorrência do texto de lei vigente, que se exterioriza no segurado que detenha a qualidade de segurado e carência para concessão do benefício e do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que é o órgão gestor do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

A incapacidade total e permanente do segurado para o trabalho ou atividades habituais impõe para a autarquia previdenciária o dever de concessão

do benefício seguindo determinações legais. Portanto, temos em um polo o segurado e no outro o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

2.2.4.3. Critério espacial

O critério espacial aponta a localidade que a tutela previdenciária será oferecida ao segurado que cumpra os requisitos para a concessão do benefício. Haja vistas que o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, tem competência nacional, qualquer unidade da Federação que o segurado agendar seu requerimento será passível de realização da perícia médica administrativa e quando necessário, poderá ser invocado o princípio da extraterritorialidade.

Ressalta-se que com a evolução tecnológica e a criação da plataforma: “meuinss”, o segurado poderá em casos excepcionais, encaminhar documentos médicos digitalizados que passarão por análise do médico perito do Instituto, situação que ocorreu na Pandemia da COVID-19. No entanto, se o Médico Perito Federal observar que os documentos encaminhados pelo segurado acerca da doença e incapacidade, pode indeferir o pedido ou determinar que seja agendada uma perícia presencial.

2.2.4.4. Critério temporal

O critério temporal está relacionado a data de início do benefício por incapacidade permanente que poderá ser originário ou derivado de outro.

O fato de ser originário de outro, possui relação com a data de início da incapacidade para o trabalho ou atividades habituais, e será aferida através de perícia médica administrativa, onde apontará se o beneficiário possui os requisitos para um benefício por incapacidade permanente ou temporária.

Se o perito médico em um primeiro momento, definiu que o requerente é detentor do benefício por incapacidade temporária e depois fora transformado em permanente, temos a caracterização de benefício derivado de outro.

No entanto, se na perícia médica fora constatada a incapacidade permanente, temos a materialização de um benefício originário.

Para Horvath, “a partir do dia imediato à cessação do auxílio-doença, ou nos casos em que se constatou a invalidez na perícia (início da incapacidade); data da entrada do requerimento (para os casos em que, entre o afastamento e a entrada do requerimento, decorrem mais de 30 dias).²²”.

Nas disposições do artigo 43, da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991: “A aposentadoria por invalidez será devida a partir do dia imediato ao da cessação do auxílio-doença, ressalvado o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo. § 1º Concluindo a perícia médica inicial pela existência de incapacidade total e definitiva para o trabalho, a aposentadoria por invalidez será devida: a) ao segurado empregado, a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade ou a partir da entrada do requerimento, se entre o afastamento e a entrada do requerimento decorrerem mais de trinta dias; b) ao segurado empregado doméstico, trabalhador avulso, contribuinte individual, especial e facultativo, a contar da data do início da incapacidade ou da data da entrada do requerimento, se entre essas datas decorrerem mais de trinta dias. § 2º Durante os primeiros quinze dias de afastamento da atividade por motivo de invalidez, caberá à empresa pagar ao segurado empregado o salário.

Contudo, existe um diapasão entre o pedido de benefício por incapacidade permanente na esfera administrativa com base no artigo 5º, da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, “O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado”, e o realizado diretamente no Poder Judiciário.

Para Castro: “Na hipótese em que a aposentadoria por invalidez é solicitada exclusivamente na via judicial, sem que exista prévia postulação administrativa, é a citação válida que deve ser considerada como termo inicial para a implantação do benefício. Isso porque a citação, além de informar o litígio,

²² HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 12ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2020, p.354.

constitui o réu em mora quanto à cobertura do evento causador da incapacidade, tendo em vista a aplicação do art. 219 do CPC/1973 (art. 240 do CPC/2015)”.²³

O Poder Judiciário de primeira instância adota o entendimento com base na Súmula n. 576 do STJ: “Ausente requerimento administrativo no INSS, o termo inicial para a implantação da aposentadoria por invalidez concedida judicialmente será a data da citação válida”.

O benefício por incapacidade permanente da mesma forma que possui o termo inicial, terá o termo final.

Para Horwath: “Morte; retorno à atividade voluntariamente; recuperação total ou parcial; abandono ou recusa do tratamento de reabilitação”²⁴, são os fatos geradores da extinção do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente.

Automaticamente, “O aposentado por invalidez que retornar voluntariamente à atividade terá sua aposentadoria automaticamente cancelada, a partir da data do retorno.”²⁵.

Seguindo as disposições do texto legal se faz imperioso apontar que existe os atos administrativos de suspensão e cancelamento do benefício pelo retorno do segurado ao trabalho.

Cabe ressaltar que o aparecimento de competências com contribuição do segurado junto ao cadastro nacional de informações sociais – CNIS, também denominado extrato previdenciário é o fato gerador da suspensão e cancelamento do benefício que esteja vigente. No entanto, existem situações que por erro do empregador ou tomador de serviços através de lançamentos errados, sejam gerados recolhimentos indevidos, cruzamento de dados através

²³ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018, p.694.

²⁴ HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 12ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2020, p.354.

²⁵ Art. 46 da Lei nº 8.213/91.

do número de identificação do trabalhador e a consequente cessação do benefício de forma injusta.

Ainda no mesmo sentido: “Verificada a recuperação da capacidade de trabalho do aposentado por invalidez, será observado o seguinte procedimento: I - quando a recuperação ocorrer dentro de 5 (cinco) anos, contados da data do início da aposentadoria por invalidez ou do auxílio-doença que a antecedeu sem interrupção, o benefício cessará: a) de imediato, para o segurado empregado que tiver direito a retornar à função que desempenhava na empresa quando se aposentou, na forma da legislação trabalhista, valendo como documento, para tal fim, o certificado de capacidade fornecido pela Previdência Social; ou b) após tantos meses quantos forem os anos de duração do auxílio-doença ou da aposentadoria por invalidez, para os demais segurados; II - quando a recuperação for parcial, ou ocorrer após o período do inciso I, ou ainda quando o segurado for declarado apto para o exercício de trabalho diverso do qual habitualmente exercia, a aposentadoria será mantida, sem prejuízo da volta à atividade: a) no seu valor integral, durante 6 (seis) meses contados da data em que for verificada a recuperação da capacidade; b) com redução de 50% (cinquenta por cento), no período seguinte de 6 (seis) meses; c) com redução de 75% (setenta e cinco por cento), também por igual período de 6 (seis) meses, ao término do qual cessará definitivamente”.²⁶

Podemos concluir que o segurado do regime geral de previdência social, que cumprir os requisitos dispostos no plano de benefícios de previdência social, requerer o benefício por incapacidade permanente, passar por perícia médica e ter a constatação da incapacidade para o trabalho e atividades habituais, terá direito ao benefício desde a data de início da incapacidade se requereu na esfera administrativa e desde a citação se requereu judicialmente.

2.2.4.5. Critério quantitativo

Uma vez cumprida as disposições do artigo 42, da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, e ter passado por exame médico pericial com a declaração de sua

²⁶ Art. 47, da Lei nº 8.213/91.

incapacidade, o segurado terá direito ao benefício por incapacidade permanente de forma econômica.

Nas disposições do artigo 44, do Decreto nº 3.048 de 6 de maio de 1999:

Art. 44. A aposentadoria por incapacidade permanente será devida a partir do dia imediato ao da cessação do auxílio por incapacidade temporária, ressalvado o disposto no § 1º, e consistirá em renda mensal decorrente da aplicação dos seguintes percentuais incidentes sobre o salário de benefício, definido na forma do disposto no art. 32:
I - sessenta por cento, com acréscimo de dois pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição, para os homens, ou quinze anos de contribuição, para as mulheres;

Ainda nas disposições do mesmo artigo, o beneficiário terá direito ao valor de 100% (cem por cento), do salário de contribuição se o evento aposentadoria por incapacidade permanente tiver como fato gerador um acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho.

2.2.5. Segurado que necessita de assistência permanente

O texto legal nas disposições do artigo 45, Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, aponta o acréscimo do valor do benefício de incapacidade permanente em 25 (vinte e cinco por cento), quando o beneficiário necessitar de ajuda de outra pessoa em suas atividades habituais de forma permanente: “O valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento) ”.

Sendo “que o segurado faz jus à aposentadoria por invalidez, deverá o INSS, de imediato, verificar se este necessita da assistência permanente de outra pessoa, fixando-se, se for o caso, o início do pagamento na data do início da aposentadoria por invalidez”.²⁷

²⁷ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018, p.696.

O pagamento do acréscimo se dará da entrada do requerimento administrativo de acréscimo e não do requerimento administrativo do benefício por incapacidade permanente.

2.2.6. Doença preexistente

Sendo regime geral de previdência social um sistema contributivo e com base em cálculos atuariais, se o segurado se filiar já acometido de uma doença preexistente que lhe traga a incapacidade permanente, este trará prejuízo ao sistema e para os demais segurados.

Assim, se faz necessária a análise médica pericial para que seja observada da data de início da incapacidade que é o divisor de águas acerca do direito ou não ao benefício de incapacidade permanente.

Para Horvath, “a lei veda a proteção previdenciária ao segurado que ingressa no sistema já incapacitado, porém, concede-lhe proteção nos casos da existência da doença ou lesão preexistente à filiação, desde que a incapacidade tenha sobrevindo por motivo de progressão ou agravamento dessa doença, como no caso do segurado hipertenso que se filiou à previdência social, mas que, no entanto, ainda estava apto para o trabalho. Isso porque a hipertensão é doença progressiva que, com o tempo, pode levar à incapacidade laboral.”²⁸

Como exemplo, podemos concluir que o segurado que ingressa no sistema portador de neoplasia maligna e após dois anos de contribuição teve a piora de sua doença e a consequente incapacidade permanente, terá direito ao benefício.

²⁸ HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 12ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2020, p.349.

CAPÍTULO 3 – PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO

3.1. Conceito de processo administrativo

O segurado do regime geral de previdência social que necessitar de algum benefício ou serviço, deve cumprir inicialmente as regras dispostas na legislação previdenciária nas disposições da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Como requisitos mínimos para concessão do benefício por incapacidade permanente nos ditames do artigo 42, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, temos: qualidade de segurado, carência, incapacidade para o trabalho e atividades habituais, entre outros.

No entanto, também deve cumprir as formalidades do processo administrativo previdenciário com base na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que em seu artigo primeiro dispõe: “Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração”.²⁹

Sendo o Instituto Nacional do Seguro Social, uma autarquia federal, o processo de análise para concessão de benefícios previdenciários deverá cumprir as regras da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

As formalidades impostas pelo texto legal no processo administrativo para análise e concessão de algum benefício previdenciário se torna essencial, afinal, o analista do Instituto Nacional do Seguro Social, se encontra no momento do requerimento, diante de inúmeros textos legais vigentes a época dos fatos, documentos e perícias com especificidade única.

A primeira formalidade imposta pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, está elencada no artigo 5º, que dispõe: “o processo administrativo pode

²⁹ Artigo 1º, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999

iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado”. Portanto, sem o ato de provocação do interessado, não teremos início do processo administrativo.

Para Figueiredo, “conjunto de formalidades necessárias para a emanção de atos administrativos, ora como consequência de atos administrativos, ora como sequência de atos administrativos, cada qual de per si, desencadeando efeitos típicos (como no exemplo citado, procedimentos concorrenciais, concurso, licitação), porém todos tendentes ao ato final, servindo-lhe de suporte de validade”.³⁰

São partes do processo administrativo de concessão de benefício por incapacidade permanente, o segurado do regime geral de previdência social conforme o inciso I, do artigo 9º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 e o Instituto Nacional do Seguro Social, que é a autarquia federal com competência para analisar e conceder o benefício com fulcro no Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990.

O processo administrativo previdenciário está subdividido em fases: postulatória, instrutória, decisória e recursal nas disposições da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 e quando lhe falar disposições específicas de forma suplementar a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

Portanto, diante de um requerimento de benefício previdenciário o requerente e o Instituto Nacional do Seguro Social devem ter amparo no processo administrativo para esclarecer os fatos e o direito.

3.2. O Processo administrativo como uma forma de controle da perícia médica

O processo administrativo previdenciário de análise e concessão de benefício por incapacidade permanente, é formado por um conjunto de atos formais e tem como objeto, verificar se o requerente se encontra diante e cumpriu

³⁰ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Estado de direito e o devido processo legal. Revista do TRF – 3ª Região, São Paulo, v.32, out-dez. 1997. P.25-26.

os requisitos estabelecidos no artigo 42, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, portanto, se trata de uma forma introdutória de perícia.

Para tanto, o analista do Instituto Nacional do Seguro Social, ao receber o requerimento administrativo deverá averiguar se o requerente cumpriu as formalidades legais para o pedido e concessão e, nas disposições do artigo 29 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: “As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias”, irá analisar o pedido.

Com o requerimento informando o número de registro do trabalhador denominado de NIT, o analista do Instituto Nacional do Seguro Social, verifica se o requerente tem qualidade de segurado e possui a carência mínima do benefício por incapacidade permanente.

Em um segundo ato, será agendada uma perícia médica administrativa, onde será observado se o requerente se encontra incapaz para o trabalho e suas atividades habituais.

Sendo constatada a incapacidade o médico perito com fundamento no artigo 47 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, encaminhará o laudo médico para que o analista do Instituto Nacional do Seguro Social profira sua decisão, deferindo ou não o benefício por incapacidade permanente.

3.3. Antecedente normativo

3.3.1. Regulação do processo administrativo no âmbito da administração pública federal

O art. 1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, dispõe: “Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos

direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

"31

O regime geral de previdência social é um sistema complexo e com particularidades específicas. Cada segurado que pode apresentar um documento ou situação diferente para o mesmo benefício. Assim, se torna imperioso ter procedimentos uniformes para não gerar desigualdades em situações análogas.

O processo administrativo previdenciário obedecerá aos seguintes critérios, segundo o art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999:

- I - Atuação conforme a lei e o Direito;
- II - Atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;
- III - Objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;
- IV - Atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;
- V - Divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;
- VI - Adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;
- VII - Indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;
- VIII – Observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;
- IX - Adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;
- X - Garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;
- XI - Proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;
- XII - Impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

³¹ Art. 1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

XIII - Interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.³²

O processo administrativo previdenciário que analisa a concessão ou indeferimento do benefício por incapacidade permanente com fundamentação no artigo 42, da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, será regulado pela Lei nº Lei nº 9. 784, de 29 de janeiro de 1999, e deve obedecer as disposições de forma estrita sob pena de nulidade do ato administrativo.

3.3.2. Instrução Normativa – IN-128, de 28 de março de 2022

A recém editada Instrução Normativa nº 128/2022, veio revogar a Instrução Normativa nº 77/2015, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Para a Instrução Normativa nº 128/2022: “Art. 523. Considera-se processo administrativo previdenciário o conjunto de atos praticados pelo administrado ou pela Previdência Social nos Canais de Atendimento da Previdência Social, iniciado em razão de requerimento formulado pelo interessado, de ofício pela Administração ou por terceiro legitimado, e concluído com a decisão definitiva no âmbito administrativo.³³

Na disposição do artigo citado temos a materialização do contato direto do segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, através de seus canais de comunicação para requerimento, análise e concessão de benefícios previdenciários.

A Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022, em seu artigo 1º, disciplinar as regras acerca dos procedimentos e das rotinas sobre cadastro, administração e retificação de informações dos beneficiários, reconhecimento, manutenção, revisão e recursos de benefícios previdenciários e assistenciais,

³² Art. 1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

³³ Art. 523. Instrução normativa – IN-128, de 28 de março de 2022

serviços do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, compensação previdenciária, acordos internacionais de Previdência Social e processo administrativo previdenciário no âmbito do INSS.³⁴

Para que o segurado tenha seu direito materializado se faz necessária a atualização de dados e como exemplo temos a unificação de números de identificação do Trabalhador – NIT, que no Instituto denomina-se de junção de elos. Se esse ato não for realizado o segurado pode ter um benefício indeferido por falta de tempo de contribuição ou carência.

3.4. Princípios fundamentais do processo administrativo

3.4.1. Isonomia

O segurado que tem sua filiação e inscrição junto ao regime geral de previdência social, seja na qualidade de obrigatório ou facultativo, assume direitos e obrigações com o sistema.

Sua obrigação de forma primária é o recolhimento das contribuições para a manutenção do sistema e quanto aos direitos, temos uma carta de benefícios e serviços que o Instituto Nacional do Seguro Social, oferece para o segurado que necessite e cumpra os requisitos mínimos estabelecidos em Lei.

Para buscar um benefício o segurado deve cumprir os requisitos legais e disposições regem o ato. O primeiro requisito é requerer o benefício ou serviço através de um processo administrativo que tem como objeto, colher fatos e documentos para que o analista tenha elementos para conceder ou indeferir o pedido.

Os segurados que estiverem na mesma qualidade de contribuinte devem ser tratados com isonomia pelo regime. Assim, o segurado que contribua como

³⁴ Art. 1º, Instrução normativa – IN-128, de 28 de março de 2022

individual, possui tem os mesmos direitos que outro da mesma espécie e, em contrapartida são direitos deferentes de um segurado facultativo.

Ainda no diapasão da isonomia, temos a relação entre o servidor público e o segurado que possuem isonomia em uma relação humana.

Para Balera, “o plano traçado por Deus para a ordem natural ganha formato, no contexto legal, como diretriz da igualdade. Recorde-se de que se coloca, tal diretriz, de maneira expressa no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pelas Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, e incorporada ao direito brasileiro mediante ato formal de ratificação aposto ao histórico do documento.³⁵

O art. 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948: “ Artigo 1º Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade.³⁶

Nas disposições da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988:

“ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;³⁷

Ainda nos ensinamentos de Balera: “assim, por exemplo, quando o beneficiário, bem como o contribuinte se veem na contingência de acionar a máquina estatal, para obter o reconhecimento de seu direito, a utilização da estrutura processual, formalmente constituída, permitirá que se lhe reconheça,

³⁵ BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. Processo Previdenciário: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Conceito, 2011, p.20.

³⁶ Art. 1º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948.

³⁷ Art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

em igualdade de condições com os demais membros do coletivo protegido, isonomia”.³⁸

Podemos concluir que em um processo de análise de benefício incapacitante, é obvio que a doença sendo igual, pode acarretar reflexos diferentes em segurados diversos. No entanto, o processo de avaliação deve ter isonomia para não trazer diferenciações injustas.

“Todos os bens sociais primários – liberdade e oportunidade, renda e riqueza e as bases do auto-respeito – têm de ser distribuídos igualmente, a menos que uma desigual distribuição de qualquer um destes bens for em favor do menos privilegiado”.³⁹

O auto-respeito no oferecimento de serviços junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, tem via de mão dupla, afinal, a urbanidade deve ser aplicada pelo segurado que busca o sistema e pelo servidor que tem a obrigação de prestar um serviço de qualidade, que resulta na isonomia entre as partes da relação previdenciária.

Para Alvim, “... o princípio da paridade de tratamento inspira-se em princípio político-jurídico fundamental do Direito moderno: o da igualdade de todos perante a lei. Se todos são constitucionalmente iguais, perante a lei, projetada essa ideia no processo, o legislador processual tem, necessariamente, que propiciar um tratamento igual aos autores, de um lado, e aos réus, de outro, ou seja, todos os autores serão igualmente tratados, e, assim todos os réus (igualdade formal) e tendendo, quanto possível, atualmente para a própria igualdade entre o autor e o réu, antagonista daquele (igualdade substancial)”.⁴⁰

Diante dos ensinamentos doutrinários em consonância ao ordenamento jurídico positivado, torna-se límpida a igualdade de oportunidades dentro de um

³⁸ BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. Processo Previdenciário: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Conceito, 2011, p.20.

³⁹ RAWLS, John. Uma teoria da Justiça, p.233.

⁴⁰ ALVIM NETTO, José Manuel de. Manual de Direito Processual Civil. Vol. I, p.284.

processo administrativo previdenciário tanto para o requerente quanto para o concessor.

3.4.2. Legalidade

Tendo a legalidade como princípio basilar do processo administrativo previdenciário, este traz a imposição da legalidade estrita. Assim, a Administração Pública na figura do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, não pode criar atos administrativos e exigências por vontade própria.

Para Esser, existem princípios “imanescentes” e “informativos”, ou seja, mesmo não incorporados ao texto normativo, atuam como “diretrizes” (guides) que norteiam a tarefa do legislador e a do julgador.⁴¹

Para Balera: “A legalidade, já configurada antes como direito e como garantia (art. 5º, III, da Lex Major), é o princípio que domina e orienta toda a atividade estatal. Pode-se dizer que, no contexto administrativo, esse preceito imprime eficácia a todos os demais. De tal arte que, nessa seara, o Estado não pode atuar com impessoalidade, com imoralidade ou, ainda, expressar publicamente o seu agir, sem lançar mão do instrumental normativo e sem que o seu poder de mando se expresse tendo como esteio a legislação.”⁴²

O princípio da legalidade deve ser aplicado pelo servidor do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, dentro do processo de análise de benefícios e serviços sob pena de nulidade. Não seguir a regra mínima estabelecida, acarreta insegurança jurídica para o sistema e possibilidade de gerar atos irregulares e fraudulentos.

Para Dromi, “uma condição essencial para a existência do processo administrativo. Serve para delimitar a aplicação das normas pelo administrador,

⁴¹ ESSER, José. Princípio y norma en la elaboracion jurisprudencial del derecho privado. Barcelona: BOSH, Casa Editorial, 1961, p. 95.

⁴² BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. Processo Previdenciário: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Conceito, 2011, p.25.

vincula as normas a serem aplicadas aos dispositivos legais, determina quais normas serão aplicadas ao caso concreto e gera com precisão os poderes os quais as normas conferem à Administração. Toda a atividade administrativa deve pautar-se em normas jurídicas. Ademais, o autor acentua que os pilares da legalidade são os princípios da igualdade e razoabilidade. O primeiro assegura que a Administração não pode de forma arbitrária conceder privilégios ou negar direitos, vez que esse princípio pressupõe tratamento isonômico aos particulares. Já a razoabilidade é o dever que a Administração possui em atuar conforme os preceitos legais, levando em consideração as circunstâncias do caso”.⁴³

As instruções normativas editadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social, tem como função básica criar procedimentos para que analistas das mais diversas regiões do território brasileiro adotem a mesma forma de trabalho, na análise para concessão ou indeferimento de benefícios ou serviços previdenciários.

Para Maurer, “o princípio da legalidade é composto pela primazia da lei e reserva da lei, ou seja, há a vinculação legal da Administração Pública”.⁴⁴

O vínculo do ato administrativo realizado pelo analista do Instituto Nacional do Seguro Social, que não esteja dentro das regras estabelecidas em lei é passível de nulidade.

No entendimento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça a amparar tal tese, in verbis: “Administrativo. Mandado de Segurança. Autorização para executar serviço especial de retransmissão de televisão educativa. Não configuração da decadência. Ato coator consubstanciado na manutenção das penas de pecuniária e de suspensão. Atos praticados pela impetrante contra limites da outorga. Conclusão do processo administrativo com observância aos

⁴³ DROMI, Roberto. Derecho administrativo. 12ª edición. Buenos Aires - Madrid - México: Hispania Livros, 2009.

⁴⁴ MAURER, Hartmut. Elementos de direito administrativo alemão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2001, p. 119.

princípios da legalidade e do devido processo legal. Impossibilidade de controle do ato omissivo da administração pelo Poder Judiciário. 4. O compulsar dos autos relativos ao processo administrativo, apensado a este feito, não se constata nenhuma afronta à legalidade ou mesmo inobservância ao devido processo legal, assim como infere-se que as sanções atendem às prescrições legais e guardam razoabilidade com os atos perpetrados”.⁴⁵

Para Balera, “podemos considerar a reserva de lei como o conteúdo mínimo do princípio da legalidade a significar que somente a Lei (ato emanado pelo Poder Legislativo) pode obrigar os cidadãos a cumprirem determinadas prestações que possam representar restrições à sua liberdade, à sua segurança e ao seu patrimônio”.⁴⁶

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina: “... a lei ou mais precisamente o sistema legal é o fundamento jurídico de toda e qualquer ação administrativa. A expressão legalidade deve, pois, ser entendida como “conformidade ao direito”, adquirindo então um sentido mais extenso”.⁴⁷

Portanto, o processo administrativo previdenciário que visa a análise para concessão ou indeferimento de um benefício ou serviço previdenciário, deve ser feito dentro das regras vigentes na data do ato para que não seja nulo e traga prejuízos para o segurado e para o próprio sistema.

3.4.3. Devido Processo Legal

O segurado do regime geral de previdência social que necessite de algum serviço ou benefício, deve requerer ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de segurança nº 14760-DF. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Publicação: DJ de 03.11.2009.

⁴⁶ BALERA, Wagner. O princípio da legalidade do Direito Tributário. Caderno de Pesquisas Tributárias nº 6. P. 410.

⁴⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Elementos do Direito Administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1ª ed. 1987. p.14

Inicialmente, deverá cumprir os requisitos dispostos na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 e, buscar o direito através das disposições da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999.

Nas disposições do artigo 5º, da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999, “O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado”, que encaminha sua documentação para o Instituto Nacional do Seguro Social que tem a função de analisar o pedido e conceder ou não o benefício”.

A análise do requerimento é realizada com base no artigo 29, da Lei nº 9.784, de janeiro de 1999, “As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias”.

O processo administrativo de análise de benefícios previdenciários necessita de formalismo, no entanto, não necessita de rigor excessivo em sua tramitação, apenas quando a legislação determinar com fulcro no artigo 22, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: “Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir”.

Para Balera: “princípio em comento acaba por determinar encadeamento rigoroso ao exercício da função administrativa previdenciária. Destarte, o exame de qualquer pleito, pelos gestores do sistema de proteção social, fica submetido aos rigores formais de certo devido processo”.⁴⁸

Não necessitar de rigor extremo, não ampara o ato de um segurado não comparecer a agência de previdência social e exigir que seja realizada uma perícia médica imediatamente. Portanto, tem o dever de cumprir etapas como: requerimento, agendamento e perícia.

⁴⁸ BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. Processo Previdenciário: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Conceito, 2011, p.27.

Com base no artigo 22, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: “Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir”, mas, o servidor do Instituto Nacional do Seguro Social, não pode criar procedimentos de forma discricionária sem fundamentos.

Reale afirma que princípios são “verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a dada porção da realidade”.⁴⁹

Acquaviva assevera que esse princípio: a) gera a garantia de que todo e qualquer processo se dá em relação a fatos cuja ocorrência é posterior às leis que os regulamentam; b) significa também que o Poder Judiciário deve apreciar as lesões e ameaças à liberdade e aos bens dos indivíduos.⁵⁰

Conforme Nery Júnior, o devido processo legal, sob a ótica estritamente processual, “nada mais é do que a possibilidade efetiva de a parte ter acesso à justiça, deduzindo pretensão e defendendo-se do modo mais amplo possível”⁵¹

Para Moraes: “O devido processo legal configura dupla proteção ao indivíduo, atuando tanto no âmbito material de proteção ao direito de liberdade, quanto no âmbito formal, ao assegurar-lhe paridade total de condições com o Estado-persecutor- e plenitude de defesa [...]”.⁵²

O princípio do devido processo legal traz benefícios ao segurado do regime geral de previdência social que não ficará suscetível a atos coativos do servidor do Instituto Nacional do Seguro Social e o servidor por sua vez, terá como provar sua atuação dentro dos limites legais.

⁴⁹ REALE, Miguel. Filosofia do direito. 19. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999, p.60.

⁵⁰ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Dicionário acadêmico de direito. 2. ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2001.

⁵¹ NERY JÚNIOR, Nelson. Princípios do processo civil na Constituição Federal. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p.41.

⁵² MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001. P.121.

Podemos observar que o princípio do devido processo legal é uma forma de organizar o sistema para que todos os segurados tenham um tratamento com legalidade, isonomia e transparência. Por um outro lado, traz segurança para os servidores do Instituto Nacional do Seguro Social, quando da realização de seu trabalho dentro das regras previamente estabelecidas em Lei.

3.3.4. Contraditório e ampla defesa

O simples indeferimento de um serviço ou benefício do Regime Geral de Previdência Social, para um segurado que cumpra ou não os requisitos estabelecidos no texto legal em determinada data, sem a possibilidade de retificação do ato é ir de encontro ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

O princípio do contraditório e da ampla defesa é garantia fundamental e está previsto no art. 5º, LV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e incide tanto nos processos administrativos como nos processos judiciais.⁵³

Ainda na seara Legal, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: “ A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.⁵⁴

Contraditório e ampla defesa por parte do segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, não é se basear em “achismos”, o segurado terá que fundamentar seu pedido com documentos válidos que tenham consonância com os fatos e normas vigentes.

Ensina Leonardo Greco: “O princípio do contraditório pode ser definido como aquele segundo o qual ninguém pode ser atingido por uma decisão judicial na sua esfera de interesses, sem ter tido a ampla possibilidade de influir

⁵³ Art. 5º, LV da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁵⁴ Art. 2º. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

eficazmente na sua formação em igualdade de condições com a parte contrária”.⁵⁵

Posiciona-se o Colendo Superior Tribunal de Justiça – STJ: “Mandado de segurança. Administrativo - Lei 9.784/99 – devido processo administrativo- comunicação dos atos – intimação pessoal – anulação e revogação. II - A Lei 9.784/99 é, certamente, um dos mais importantes instrumentos de controle do relacionamento entre Administração e Cidadania. Seus dispositivos trouxeram para nosso Direito Administrativo, o devido processo legal. Não é exagero dizer que a Lei 9.784/99 instaurou no Brasil, o verdadeiro Estado de Direito. III - A teor da Lei 9.784/99 (Art. 26), os atos administrativos devem ser objeto de intimação pessoal aos interessados. IV - Os atos administrativos, envolvendo anulação, revogação, suspensão ou convalidação devem ser motivados de forma "explícita, clara e congruente."(L. 9.784/99, Art. 50) V - A velha máxima de que a Administração pode nulificar ou revogar seus próprios atos continua verdadeira (Art. 53). Hoje, contudo, o exercício de tais poderes pressupõe devido processo legal administrativo, em que se observa em os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (L. 9784/99, Art. 2º).⁵⁶

Para Balera, “Importa encarar o contraditório como o atributo processual cujo escopo consiste em permitir, aos sujeitos em litígio, que invoquem perante a autoridade judicante todas as razões de mérito suscitadas pela controvérsia posta sob apreciação do organismo estatal”.⁵⁷

Invocar razões de mérito junto ao processo administrativo previdenciário para análise, concessão ou indeferimento de um pedido é trazer fatos, provas e fundamentos que ensejam a uma análise aprofundada do pedido pelo operador do seguro social lhe dando elementos para conceder ou não o benefício ou serviço.

⁵⁵ GRECO, Leonardo. O princípio do contraditório. Revista Dialética de Direito Processual, São Paulo, n.24, 2005.

⁵⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de segurança nº 8946-DF. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros, Julgamento: 22.10.2003, Publicação: DJ de 17.11.2003 p. 197.

⁵⁷ BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. Processo Previdenciário: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Conceito, 2011, p.32.

Para Oliveira Junior, com ênfase, afirma inspira o contraditório a impossibilidade jurídica de alguém ser condenado sem e defender”.⁵⁸

Temos que deixar claro que o inconformismo com uma decisão que seja contraria ao pedido do segurado não se traduz em contraditório e ampla-defesa.

Acentuou Dinamarco: “A participação a ser franqueada aos litigantes é uma expressão da ideia, plantada na ordem políticas, de que o exercício do poder só se legitima quando preparado por atos idôneos segundo a Constituição e a lei, com a participação dos sujeitos interessados.”.⁵⁹

Contudo, a interpretação dada ao princípio do contraditório e ampla-defesa, no evoluir dos tempos passou de uma interpretação formal com a aquisição de natureza substancial que tem como base o debate entre as partes com a intermediação do magistrado.

3.4.5. Fundamentação

Ao requerer um benefício ou serviço junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o segurado pode ter uma decisão favorável com a concessão ou desfavorável com o indeferimento.

O resultado de um processo administrativo previdenciário deve ser fundamentado através de apontamentos ensejadores ou não de direito que foram analisados pelo operador do seguro social. E nas disposições da Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022: “Art. 574. A decisão administrativa, em qualquer hipótese, deverá conter despacho sucinto do objeto do requerimento administrativo, fundamentação com análise das provas constantes nos autos, bem como conclusão deferindo ou indeferindo o pedido formulado,

⁵⁸ OLIVEIRA JUNIOR, Waldemar Mariz de. Curso de direito processual civil: São Paulo: Editora RT, 1971, volume I, p.214.

⁵⁹ DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de direito processual civil. Vol. 1. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 214.

sendo insuficiente a mera justificativa do indeferimento constante no sistema corporativo do INSS.

A fundamentação exerce, no ato resultante do exercício de poderes vinculados, o mesmo papel que na sentença: mostra como os fatos provados justificam a aplicação de certa norma e a dedução de determinada conclusão, esclarecendo o objeto do acto”.⁶⁰

Para Theodoro Júnior, “o dever do juiz de fundamentar todas as suas decisões (e não apenas as sentenças) é um consectário do devido processo legal e, especialmente, da garantia do contraditório, entendida como direito de influir efetivamente no desenvolvimento do processo e na formação do provimento judicial”.⁶¹

Saber quais foram os fatos e documentos que não ensejaram o direito ao benefício ou serviço pleiteado pelo segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, em um processo administrativo previdenciário é essencial para que o segurado busque o direito junto ao Poder Judiciário e vai fundamentar o interesse de agir no processo judicial.

Para Balera, “Tomemos de exemplo o seguinte: ao pleitear o benefício, o interessado relata a situação de fato em que se encontra, invoca a proteção social com base no Plano de Benefícios e pede que o INSS reconheça o direito a fim de conferir a prestação requerida. Ao decidir, obra com objetividade – objetividade que é, para ela mesma, juridicamente vinculante – a autoridade competente se e somente se, considerando os termos do pedido, constata a ocorrência do fato, aprecia a prova recolhida na instrução do procedimento e, apreciando o direito invocado, atua, concedendo (ou não) o benefício”.⁶²

⁶⁰ CAETANO, Marcelo. Manual de direito administrativo, citado, Tomo I, p 478.

⁶¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. O compromisso do Projeto de Novo Código de Processo Civil com o processo justo. Revista de informação legislativa, v. 48, n. 190 t.1, p. 237-263, abr./jun. 2011.

⁶² BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. Processo Previdenciário: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Conceito, 2011, p.45.

Lecionam com maestria sobre este ponto Marinoni, Arenhart e Mitidiero: “Se determinada decisão apresenta fundamentação que serve para justificar qualquer decisão, é porque essa decisão não particulariza o caso concreto. A existência de respostas padronizadas que servem indistintamente para qualquer caso justamente pela ausência de referências às particularidades do caso demonstra a inexistência de consideração judicial pela demanda proposta pela parte. Com fundamentação padrão, desligada de qualquer aspecto da causa, a parte não é ouvida, porque o seu caso não é considerado”.⁶³

Para Nery Júnior, “O juiz é soberano na análise das provas produzidas nos autos. Deve decidir de acordo com o seu convencimento. Cumpre ao magistrado dar as razões de seu convencimento. Decisão sem fundamentação é nula pleno jure (CF 93 IX). Não pode utilizar-se de fórmulas genéricas que nada dizem. Não basta que o juiz, ao decidir, afirme que defere ou indefere o pedido por falta de amparo legal; é preciso que diga qual o dispositivo de lei que veda a pretensão da parte ou interessado e porque é aplicável no caso concreto”.⁶⁴

Portanto, ao conceder ou negar o benefício requerido o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, emite para o requerente uma carta que comunica o deferimento ou indeferimento e já abre prazo para o direito de recurso.

3.4.6. Publicidade

A publicidade do ato administrativo é um fundamento que assiste o segurado quanto aos atos praticados dentro de um processo de análise, concessão ou indeferimento do benefício por incapacidade permanente.

⁶³ MARINONI, Luiz Guilherme. AREHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. Novo curso de processo civil. São Paulo: Editora RT, 2015. V2. p. 44.

⁶⁴ NERY JÚNIOR, Néilson. Princípios do Processo Civil na Constituição Federal. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. P. 519.

Para Balera: “Quando prescreve, no caput do art. 37, que a Administração deve tornar pública a respectiva atividade, a Constituição objetiva tutelar os relevantes interesses que estão postos sob os cuidados do Estado”.⁶⁵

Celso Antônio Bandeira de Mello: “não pode haver um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida”.⁶⁶

Para Mattos, “tudo é público quer dizer do povo, porque este vocábulo tem origem no latim (*publicum*), que denota rigorosamente do povo, quer dizer, de todos os cidadãos. Intolerável nos dias atuais, que a Administração Pública se prevaleça de regras e outros expedientes que encerrem o silêncio como seu predicado de atuação”.⁶⁷

Não pode haver confusão em tornar o ato acessível ao público que ensejaria em alguns casos, a invasão na privacidade do segurado e conforme disposição do artigo 2º, da Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição”.

No mesmo sentido de preservar a privacidade do segurado junto ao processo administrativo previdenciário, podemos citar as disposições do artigo

⁶⁵ BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. Processo Previdenciário: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Conceito, 2011, p.45.

⁶⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 26.ed. rev e atual até a Emenda constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

⁶⁷ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valdir (Coord.). Tratado de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010. v. I.

2º, da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018: “A disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos: I - o respeito à privacidade”.

Sendo o pedido de benefício por incapacidade permanente fundamentado em exames clínicos e documentais que expõe o segurado de forma contundente, este ato deve ficar restrito entre o requerente e o médico perito que apenas informará em sua decisão, se existe ou não incapacidade para o trabalho e atividades habituais.

A finalidade da publicidade é levar para todos os indivíduos de uma sociedade o conhecimento do ato ou atividades administrativas de forma transparente.

O Poder Público realiza a publicação dos atos interna e externamente. A publicação de forma interna é desenvolvida para aos integrantes dos órgãos ou da entidade, já a publicação externa é destinada aos integrantes da sociedade de forma oficial.

Para Pazzaglini Filho, “é através da publicidade, que a Administração Pública oportuniza o acesso difuso ou individualizado do público às informações relativas à atividade estatal. O acesso difuso compreende a divulgação de informações à sociedade, ao passo que o acesso individualizado consiste no fornecimento de informações de interesse geral ou individual aos interessados”.⁶⁸

Para Meirelles: “Por órgão oficial entendem-se não só o Diário Oficial das entidades públicas, impresso ou pela forma eletrônica pela rede mundial de computadores - internet, no endereço do órgão público, como, também os jornais contratados por essas publicações oficiais. Vale ainda como publicação oficial a afixação dos atos e leis municipais na sede da Prefeitura ou da Câmara, onde

⁶⁸ PAZZAGLINI FILHO, Marino. Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública: agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do poder judiciário. 3.ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2008.

não houver órgão oficial, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica do Município”.⁶⁹

Na lição de Odete Medauar: “O secreto, invisível, reinante na Administração, mostra-se contrário ao caráter democrático do Estado. A publicidade ampla contribui para garantir direitos dos administrados; em nível mais geral, assegura condições de legalidade objetiva porque atribui à população o direito de conhecer o modo como a Administração atua e toma decisões; abate o muro secreto da cidadela administrativa, possibilitando o controle permanente sobre suas atividades [...] com a publicidade como regra, tem-se o diálogo em lugar do mutismo, a transparência em lugar da opacidade, e suscitasse a confiança do administrado na Administração.”⁷⁰

Podemos concluir que para ter um ato dentro da legalidade, esse deve ser público. Mas, novamente chamamos a atenção que o ato público é diferente de ato levado a público.

3.4.7. Razoabilidade e proporcionalidade

Os atos administrativos dentro de um processo de concessão de benefícios ou serviços previdenciários devem seguir a legalidade, o devido processo legal, contraditório e ampla-defesa entre outros princípios.

No entanto, a analista do seguro social em sua função originária pode utilizar do poder discricionário, desde que seja proporcional e não vá de encontro aos demais princípios do processo administrativo previdenciário e legislação vigente.

⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

⁷⁰ MEDAUAR, Odete. O Direito administrativo em evolução. 2.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

O princípio da razoabilidade significa que o administrador no exercício da discricionariedade deve escolher opções razoáveis, proporcionais e adequadas”.⁷¹

Tomemos como exemplo a concessão de prazo de 30 (trinta) dias para que um segurado faça a juntada de algum documento comprobatório. Assim, podemos concluir que é razoável para que uma pessoa consiga a prova. Impossível seria, se fosse dado o prazo de horas para a mesma juntada.

“A proporcionalidade é uma máxima, um parâmetro valorativo que permite aferir a idoneidade de uma dada medida legislativa, administrativa ou judicial. Pelos critérios da proporcionalidade pode-se avaliar a adequação e a necessidade de certa medida, bem como, se outras menos gravosas aos interesses sociais não poderiam ser praticadas em substituição àquela empreendida pelo Poder Público.”⁷²

A garantia dos direitos fundamentais de liberdade e, principalmente, a implementação dos direitos fundamentais sociais, exige uma atuação judicial responsável e comprometida, que, embora reconhecendo os inegáveis limites da reserva do possível, torne viável e efetiva a paulatina realização dos compromissos sociais constitucionalmente afirmados. Dentre os inúmeros espaços de aplicação dessa máxima, sem dúvida na defesa da justiciabilidade plena da Administração Pública e na concretização dos direitos fundamentais sociais podem ser colhidos os frutos mais significativos à teoria constitucional e à efetiva justiça social.⁷³

Para o Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

⁷¹ MENDES, Gilmar. “A Doutrina Constitucional e o Controle da Constitucionalidade como Garantia da Cidadania – Necessidade de Desenvolvimento de Novas Técnicas de Decisão: Possibilidade de Declaração de Inconstitucionalidade sem a Pronúncia da Nulidade no Direito Brasileiro”. Caderno de direito tributário e finanças públicas, n. 3, Brasília, 1993.

⁷² CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Colisões entre princípios constitucionais. Curitiba: Juruá, 2006. p. 211.

⁷³ Idem, p. 214.

“Recurso Especial. Processo civil e administrativo. Aplicação ao caso da lei 9.784/99. Falta de prequestionamento. Súmula 211/STJ. Concurso Público. Negativa de posse do recorrente tendo em vista a ausência de apresentação. Na data estipulada no edital, de diploma registrado no órgão competente. Reconhecimento do curso poucos dias após o ato da posse, ocorrida por força de liminar. Observância do princípio da razoabilidade. Mora atribuída ao Estado. Divergência jurisprudencial demonstrada. 2. Afronta a razoabilidade impossibilitar a manutenção do recorrente no cargo de professor após haver o reconhecimento pelo Ministério da Educação e Cultura, num período extremamente exíguo de tempo a contar do deferimento da liminar, do Curso de Química por ele realizado, considerando-se que a demora em tal reconhecimento, que motivou a negativa de posse ao recorrente, foi atribuída ao próprio Estado”.⁷⁴

Nas palavras de Luis Roberto Barroso: “Por ser uma competência excepcional, que se exerce em domínio delicado, deve o Judiciário agir com prudência e parcimônia. É preciso ter em linha de conta que, em um Estado democrático, a definição das políticas públicas deve recair sobre os órgãos que têm o batismo da representação popular, o que não é o caso de juízes e tribunais. Mas, quando se trate de preservar a vontade do povo, isto é, do constituinte originário, contra os excessos de maiorias legislativas eventuais, não deve o juiz hesitar. O controle de constitucionalidade se exerce, precisamente, para assegurar a preservação dos valores permanentes sobre os ímpetos circunstanciais. Remarque-se, porque relevante, que a última palavra poderá ser sempre do Legislativo. É que, não concordando com a inteligência dada pelo Judiciário a um dispositivo constitucional, poderá ele, no exercício do poder constituinte derivado, emendar a norma constitucional e dar-lhe o sentido que desejar.”⁷⁵

3.4.8. Oficialidade

⁷⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1248998 SP. Relator: Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Julgamento: 09.08.2011, Publicação: DJ 24.08.2011.

⁷⁵ BARROSO, Luis Roberto. Interpretação e aplicação da constituição. 6ª ed., revista, atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

Com a necessidade de preservação do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o administrador através de auditorias pode encontrar concessão de benefícios ou serviços de forma irregular ou sua manutenção para segurados que não mais tenham o direito de recebimento.

Diante da concessão irregular de benefícios ou serviços é dever do administrador do sistema tomar providências para apurar os fatos e trazer justiça para o Regime Geral de Previdência Social ou para o próprio segurado.

O princípio da oficialidade impõe que a Administração Pública haja na busca da justiça material e não está adstrita aos atos processuais a serem praticados pelas partes interessadas.

Para Balera, “compete à Administração Pública instaurar o processo e movimentá-lo de acordo com os preceitos legais, independentemente da vontade do particular, o que difere do processo judicial que se inicia com a vontade da parte atendendo o princípio dispositivo”.⁷⁶

Para Roberto Dromi: “esse princípio assegura que o administrador deve dirigir e impulsionar o processo para esclarecer e resolver a questão”.⁷⁷

Portanto, não existe benefício ou serviços que são eternos. Mas, passíveis de verificação com o fito de manter o sistema para trazer justiça aos necessitados.

3.4.9. Verdade Material

A verdade material deve ser observada no bojo de um processo administrativo pela administração através de perícias documentais ou médicas para comprovar o direito do requerente.

⁷⁶ BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. Processo Previdenciário: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Conceito, 2011, p.56.

⁷⁷ DROMI, Roberto. Derecho administrativo. 12ª edición. Buenos Aires - Madrid - México: Hispania Livros, 2009

Para Balera, “Segundo a verdade material ou real, a administração não pode satisfazer-se com os fatos apresentados pelas partes, mas deve perseguir a realidade determinando a realização de diligências, perícias e a produção de provas que entender necessárias”.⁷⁸

Celso Antônio Bandeira de Mello compreende o princípio da seguinte forma: “a Administração, ao invés de ficar restrita ao que as partes demonstrem no procedimento, deve buscar aquilo que é realmente a verdade, com prescindência do que os interessados hajam alegado e provado [...]”.⁷⁹

Nem sempre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, consegue diligenciar para buscar a realidade dos fatos devido à falta de servidores e conseqüentemente, indefere o pedido por falta de elementos. Isso acarreta de forma lógica a judicialização que transfere ao segurado o dever de provar o alegado através do princípio da verdade material.

Odete Medauar afirma que: “o princípio da verdade material exprime que a Administração deve tomar decisões com base nos fatos tais como se apresentam na realidade, não se satisfazendo com a versão oferecida pelos sujeitos. Para tanto, tem o direito e o dever de carrear para o expediente todos os dados, informações, documentos a respeito da matéria tratada, sem estar jungida aos aspectos suscitados pelos sujeitos”.⁸⁰

Hely Lopes Meireles (2011, p. 739-740) explica que “o princípio da verdade material, também denominado da liberdade na prova, autoriza a Administração a valer-se de qualquer prova lícita de que a autoridade

⁷⁸ BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. Processo Previdenciário: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Conceito, 2011, p.56.

⁷⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

⁸⁰MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 11 ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.170.

processante ou julgadora tenha conhecimento, desde que a faça trasladar para o processo”.⁸¹

Nas lições citadas, podemos concluir que o núcleo comum estudado é a ampla capacidade investigatória da Administração que encontra total amparo no Processo de Concessão de Benefícios Previdenciários.

3.4.10. Informalidade

O processo administrativo previdenciário possui formalismo, no entanto, não necessita de rigor excessivo em sua tramitação, apenas quando a legislação determinar com fulcro no artigo 22, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: “Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir”.

Para Balera: “chamado também de princípio do formalismo moderado, consiste na adoção de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos sujeitos, como contraditório e a ampla defesa.”⁸²

Com o objetivo de trazer celeridade no processo administrativo fora criado o processo digital através do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, que em seu artigo 1º, dispõe: “Este Decreto dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.⁸³

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, “o princípio do informalismo procedimental significa que, no silêncio da lei ou de ato regulamentares, não há para o administrador a obrigação de adotar excessivo

⁸¹ MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito administrativo brasileiro. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 739 a 740.

⁸² BALERA, Wagner. Processo Administrativo Previdenciário: Benefícios. São Paulo: Editora LTR, 1999, p.58.

⁸³ Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015

rigor na tramitação dos processos administrativos, tal como ocorre, por exemplo, nos processos judiciais. Ao administrador caberá seguir um procedimento que seja adequado ao objeto específico a que se destinar o processo”.⁸⁴

O texto legal quando traz a faculdade da administração pública em realizar determinado ato, consigna o princípio da informalidade com dispõe o artigo 12, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015: “Art. 12. A digitalização de documentos recebidos ou produzidos no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá ser acompanhada da conferência da integridade do documento digitalizado. § 3º A administração poderá, conforme definido em ato de cada órgão ou entidade: I - proceder à digitalização imediata do documento apresentado e devolvê-lo imediatamente ao interessado”.

Sobre tal princípio, vale citar a lição de Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari: “O princípio da informalidade significa que, dentro da lei, sem quebra da legalidade, pode haver dispensa de algum requisito formal sempre que sua ausência não prejudicar terceiros nem comprometer o interesse público. Um direito não pode ser negado em razão da inobservância de alguma formalidade instituída para garanti-lo, desde que o interesse público almejado tenha sido atendido. Dispensam-se, destarte, ritos sacramentais e despídos de relevância, tudo em favor de uma decisão mais expedita e, pois, efetiva. A procedimentalização das ações administrativas, o estabelecimento de certos procedimentos instrumentais para a tomada de decisões, visam a amparar tanto o cidadão quanto a coletividade, mas não podem levar ao ponto em que já se chegou no processo judicial, onde muitas vezes o direito material a ser defendido ou exercitado fica em segundo plano, quando não é até mesmo sepultado por uma avalanche de questiúnculas procedimentais menos relevantes. O processo deve ser um meio seguro de realização do direito, não de sua negação. O princípio da informalidade significa que devem ser observadas as formalidades estritamente necessárias à obtenção da certeza e da segurança jurídicas ao atendimento dos fins almejados pelo sistema normativo. Deve-se dar maior

⁸⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, p. 980.

prestígio ao espírito da lei que à sua literalidade no tocante ao iter estabelecido pela norma jurídica disciplinadora do processo. É indiferente que a omissão de alguma providência instrumental possa ser atribuída ao particular interessado ou à Administração: o importante é que não haja lesão a interesses públicos ou de terceiros e que o interesse legítimo postulado pelo particular possa ser atendido”.⁸⁵

Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “informalismo não significa, nesse caso, ausência de forma; o processo administrativo é formal no sentido de que deve ser reduzido a escrito e conter documentado tudo o que ocorre no seu desenvolvimento; e informal no sentido de que não está sujeito a formas rígidas”.⁸⁶

Ainda, nas disposições do artigo 3º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015: “São objetivos deste Decreto: I - assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados”.

Podemos concluir que no bojo do processo administrativo previdenciário, não foram afastados os princípios basilares, mas, fora realizada uma adaptação lógica para que o serviço prestado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, tenha celeridade e qualidade

3.4. Formação do processo previdenciário

3.5.1. Fase postulatória

O processo administrativo previdenciário tem seu início através de requerimento do interessado que pode ser o segurado nos pedidos de aposentadorias, benefícios por incapacidade ou serviços e, também por seus dependentes em pensões e auxílio reclusão.

⁸⁵ FERRAZ, Sérgio e DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 125/126.

⁸⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 500.

O Instituto Nacional do Seguro Social com base no artigo 5º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1991, também pode iniciar o processo de ofício quando lhe for assegurado algum interesse.

Para Balera, “É imprescindível, via de regra, que para fruir benefício, o interessado provoque a Administração Pública”.⁸⁷

Diante das disposições da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1991, o requerimento administrativo deve ser dirigido para uma autoridade administrativa competente para análise que no caso de benefícios previdenciários é o Instituto Nacional do Seguro Social.

Na mesma seara, o requerimento deve ter identificação do interessado ou de seu representante, domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações, formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos e data e assinatura do requerente ou de seu representante.

Para Balera, “para pôr em movimento o órgão previdenciário, o beneficiário deve demonstrar o risco social (o evento ou contingência previsível, a situação de fato típica definida pelo direito objetivo) ocorreu e o atingiu concretamente, produzindo, como efeito, o direito a certo e determinado benefício”.⁸⁸

O beneficiário que estiver incapacitado para o trabalho ou para atividades habituais e cumprir os requisitos no artigo 42, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e do artigo 5º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1991, poderá requerer seu benefício junto ao Instituto Nacional do Seguro Social.

⁸⁷ BALERA, Wagner. Processo Administrativo Previdenciário: Benefícios. São Paulo: Editora LTR, 1999, p.27.

⁸⁸ Idem, p.28.

Para Alessi, “sem a provocação do beneficiário, o Poder Público não pode satisfazer-lhe o interesse, atuando a prestação cabível”.⁸⁹

Contudo, salvo nos casos que a lei estabeleça que o processo possa ter início de ofício, deverá o interessado realizar o pedido.

3.5.2. Fase instrutória

A instrução é uma fase do processo administrativo previdenciário, onde a autoridade competente para análise, com fulcro nos artigos 17 e 29, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1991, receberá o requerimento do interessado e iniciará a averiguação dos documentos, fatos e legislação aplicável para tomada de decisão.

Para Balera, “as atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os requisitos legais para a concessão dos benefícios e serviços de Previdência Social serão realizadas por provocação do requerente ou pelo servidor responsável pela condução do processo. Importante ressaltar que o não cumprimento de um dos requisitos legais para a concessão de benefícios ou serviço não afasta o dever do servidor de instruir o processo quanto aos demais”.⁹⁰

Cabe ao requerente juntar toda a documentação que prove sua alegação e fundamente seu pedido e, nas disposições do artigo 38, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1991, “O interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo”.

Sendo insuficientes as provas juntadas pelo requerente, a autoridade administrativa poderá requisitar mais provas através de exigências com base no artigo 39, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1991 que dispõe: “Quando for

⁸⁹ ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo, Tomo I, p.286.

⁹⁰ BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. Processo Previdenciário: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Conceito, 2011, p. 77.

necessária a prestação de informações ou a apresentação de provas pelos interessados ou terceiros, serão expedidas intimações para esse fim, mencionando-se data, prazo, forma e condições de atendimento”.

Sendo a exigência descumprida pelo requerente, a órgão competente para análise pode supri-la de ofício e proferir a decisão.

Na mesma linha, o artigo 105, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, in verbis: “Art. 105. A apresentação de documentação incompleta não constitui motivo para recusa do requerimento de benefício”.⁹¹

Portanto, diante das disposições legais, cabe ao requerente provar todos os fatos alegados em seu requerimento para que a administração possa tomar sua decisão na concessão ou indeferimento do pedido.

3.5.3. Fase decisória

Concluída a fase instrutória, temos a decisão da administração que materializa ou não o pedido do requerente.

Nas disposições do artigo 48, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1991, “a administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência”.

Diante da análise do requerimento a administração na figura do Instituto Nacional do Seguro Social, poderá deferir ou não o benefício.

Para Balera: “Como se espera e, inclusive, sumulou-se a questão, o INSS deverá conceder o melhor benefício a que o segurado fizer jus, cabendo ao servidor orientar nesse sentido. Se, por ocasião do atendimento, sem prejuízo da formalização do processo administrativo, estiverem satisfeitos os requisitos

⁹¹ Art. 105 da Lei nº 8.213.

legais, será imediatamente reconhecido o direito, comunicando ao requerente a decisão. Ocorrer que na DER o segurado não satisfazia as condições mínimas exigidas para a concessão do benefício pleiteado, mas que os completou em momento posterior ao pedido inicial, será dispensada nova habilitação, admitindo-se, apenas, a reafirmação da DER”.⁹²

O indeferimento de um requerimento de benefício por incapacidade permanente se dá quando o segurado não cumpre as disposições do artigo 42, da Lei nº 8.213, de 1991.

Contudo, o artigo 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1991, “os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses”.

O indeferimento é uma decisão administrativa que faculta o requerente em recorrer para instâncias superiores, desta forma, a administração deve fundamentar sua decisão através de um documento de comunicação onde aponte os motivos de seu ato, e nas disposições do artigo 26, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1991, “o órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências”.

Para Barros: “As decisões administrativas dos órgãos da Previdência devem representar a conclusão do raciocínio lógico perpetrado pelo servidor, enfrentando todos os requisitos necessários à concessão do benefício e analisando todas as provas produzidas nos autos. O servidor deve apresentar relatório sucinto contendo os fundamentos de fato e de direito que o levaram a chegar àquela conclusão de deferimento ou indeferimento do benefício. Nos casos de indeferimento, o servidor deve informar quais foram os requisitos legais do benefício que não foram atendidos pelo segurado e quais períodos de atividade não foram considerados para fins de carência ou tempo de

⁹² BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. Processo Previdenciário: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Conceito, 2011, p. 81.

contribuição, tornando público o motivo pelo qual se deu o indeferimento do benefício. Reconhecido ou não o direito ao benefício ou serviço, o INSS emite uma carta de comunicação da decisão à residência do interessado, cuja ciência inequívoca de seu teor deflagra o termo inicial do prazo para a interposição de recurso contra a decisão administrativa”.⁹³

Portanto, a decisão é o produto final da fase ordinária do processo administrativo onde a administração concede ou não o benefício requerido pelo segurado.

3.5.4. Fase recursal

Com o indeferimento de um pedido cabe ao interessado que foi parte do processo, recorrer as instâncias administrativas superiores.

Nas disposições do artigo 56 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1991, “das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito”, onde podemos observar se a decisão cumpriu os requisitos dispostos nos textos legais vigentes e houve eficiência do ato.

Para Balera, “das decisões proferidas pelo INSS poderão os interessados, quando não conformados, interpor recurso ordinário às Juntas de Recursos do Conselho de Recursos de Previdência Social - CRPS. Os titulares de direitos e interesses têm legitimidade para interpor recurso administrativo”.⁹⁴

Para que o recurso administrativo seja conhecido terá que estar dentro do prazo estabelecido em Lei, ser apresentado perante o órgão competente, ter legitimidade de partes e exaustão da esfera administrativa.

⁹³ BARROS, Allan Luiz Oliveira. Linhas gerais sobre o processo administrativo previdenciário. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2614, 28 ago. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17278>. Acesso em: 26 mar. 2021.

⁹⁴ BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. Processo Previdenciário: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Conceito, 2011, p. 83.

Ainda, O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

3.6. Perícia médica administrativa

3.6.1. Conceito de perícia médica

Perícia médica é o ato médico destinado a coletar elementos probatórios. Não está direcionada a nenhum propósito terapêutico, o que a distingue fundamentalmente das demais atividades médicas, em sua maioria. Como tal, é o ato de maior assimetria de poder entre o médico e o paciente, aqui melhor designado periciado, na medida em que não há troca, mas coleta, um fluxo quase unilateral de informações.⁹⁵

A atividade médico-pericial do INSS tem por finalidade precípua a emissão de parecer técnico conclusivo na avaliação da incapacidade laborativa, em face de situações previstas em lei, bem como a análise do requerimento dos benefícios das E. 42 e 46 em desp. 10 (aposentadoria especial).⁹⁶

Para Almeida: “O procedimento perícia médica consiste em ato médico cujo objetivo não é o paciente, ao menos não primariamente. Seria, pois, uma atividade médica que consiste em investigar o periciado para outra finalidade, a justiça. O perito não tem compromisso com o que seja melhor para o examinado e este não é exatamente seu paciente. Em verdade, o periciado é percebido antes como objeto que como objetivo da perícia médica, percepção que, se radicalizada, pode levar a impessoalização excessiva do atendimento”.⁹⁷

Para Santos: Ao contrário da relação terapêutica, tradicionalmente baseada na confiança entre médico e doente, que constitui um dos principais

⁹⁵ ALMEIDA, Eduardo Henrique Rodrigues. Aspectos bioéticos da perícia médica previdenciária. *Revista Bioética*, 2011; 19(1):277-98

⁹⁶ Manual de Perícia Médica da Previdência Social. Versão 2, p 6. <https://serprev.com.br/up/anexo/1506970485.pdf>, acesso em 28/03/2021 às 18:35hs.

⁹⁷ ALMEIDA, Eduardo Henrique Rodrigues. *op. cit.*, p. 277-98.

alicerces do processo terapêutico, a intervenção médico-legal serve uma finalidade diferente, que lhe confere uma feição própria”.⁹⁸

Em perícia médica previdenciária o equilíbrio está em demonstrar empatia, ouvir os argumentos sem permitir-se ser manobrado ou controlado pelo periciado que, comumente, busca o controle do atendimento mediante, por exemplo, exposição de sucessivos documentos de pouco ou nenhum interesse. Os esclarecimentos também devem ser dados com cortesia e atenção, mas sem excessos ou repetições, que podem ser interpretados como insegurança. A assimetria, inevitável em perícias médicas, pode ser reduzida sob o controle do perito, favorecendo a boa relação com o periciado.⁹⁹

Portanto, a atividade do perito médico do Instituto Nacional do Seguro Social é realizar um exame clínico e análise da documentação médica apresentada pelo segurado e verificar se existe incapacidade para o trabalho ou atividades habituais e não tratar da doença do segurado como acontece na medicina tradicional.

3.6.2. Diferença entre médico assistente e médico perito

O processo de análise para a concessão do benefício por incapacidade permanente é feito por um servidor analista do Instituto Nacional do Seguro Social e não pelo médico perito que realiza a perícia médica e observa se o requerente possui incapacidade para o trabalho e atividades habituais.

Assim, o laudo pericial será encaminhado para um analista que irá verificar os requisitos dispostos no artigo 42 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para a concessão ou indeferimento do pedido.

⁹⁸ SANTOS JC. Simulação e dissimulação em clínica forense. In: Vieira DN, Quintero JA, organizadores. Aspectos práticos da avaliação do dano corporal em direito civil. Coimbra: Biblioteca Seguros; 2008. p.149.

⁹⁹ ALMEIDA, Eduardo Henrique Rodrigues. Aspectos bioéticos da perícia médica previdenciária. Revista Bioética, 2011; 19(1):277-98

Para fundamentar o ato de encaminhar o laudo pericial para o analista do Instituto Nacional do Seguro Social, o apontamos as disposições do artigo 47, da Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999:

“O órgão de instrução que não for competente para emitir a decisão final elaborará relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente”.

Se faz necessária a diferenciação entre médico assistente e médico perito com base na Resolução CFM nº 1.851 de 18 de agosto de 2008: “o médico assistente é o profissional que acompanha o paciente em sua doença e evolução e, quando necessário, emite o devido atestado ou relatório médicos e, a princípio, existem condicionantes a limitar a sua conduta quando o paciente necessita buscar benefícios, em especial, previdenciários; Já o médico perito é o profissional incumbido, por lei, de avaliar a condição laborativa do examinado, para fins de enquadramento na situação legal pertinente, sendo que o motivo mais frequente é a habilitação a um benefício por incapacidade.¹⁰⁰

Portanto, diferença basilar entre médico assistente e perito previdenciário é que o médico assistente tem a função de cuidar do paciente com o objetivo de cura. Já o médico perito tem a atribuição de analisar se o requerente do benefício por incapacidade permanente está apto ou não para suas atividades de trabalho ou habituais.

3.6.3. Evolução histórica da perícia médica administrativa

3.6.3.1. Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888

A Reforma os Correios do Império, elencada no Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, trouxe disposições acerca de aposentadoria por

¹⁰⁰ RESOLUÇÃO CFM nº 1.851 de 18 de agosto de 2008

incapacidade absoluta nos termos da época e apontava a necessidade de perícia médica para sua concessão.

Nas disposições do artigo 195: “São condições indispensáveis para obter aposentadoria ordinária: 1º, ter completado 60 anos de idade e trinta de serviço effectivo; 2º, absoluta incapacidade, physica ou moral, para continuar no exercicio do emprego. § 1º Ma contagem do tempo de serviço não serão attendidos os dias de suspensão e de faltas não justificadas, nem as licenças por mais de 60 dias em cada anno. § 2º A incapacidade physica ou moral verifica-se pelo exame de três facultativos e parecer fundamentado do Director Geral”.¹⁰¹

Portanto, temos um dos marcos históricos iniciais da perícia médica para a concessão de benefício por incapacidade permanente.

3.6.3.2. Decreto nº 127, de 29 de novembro de 1892

Com a criação do “Institue montepio para os operarios effectivos do Arsenal de Marinha da Capital Federal”, através do Decreto nº 127, de 29 de novembro de 1892.

Em seu artigo 7º, fora instituída a aposentadoria por invalidez:

Art. 7º O que se invalidar depois de 20 annos de serviço, sem ser por molestia adquirida nas repartições indicadas, terá tambem direito ao jornal de sua classe; invalidando-se, porém, com 15 a 20 annos de trabalho, terá direito a uma pensão correspondente ao jornal da classe immediatamente anterior; mas si pertencer á 3ª, terá então a pensão do jornal dessa mesma classe, menos 1/3.

O mesmo diploma, no artigo 18 apontava a obrigação de ser realizada a inspeção de saúde que nos dias atuais denominamos como perícia médica:

Art. 18. O contribuinte será julgado pela inspecção de saude da Armada, de ordem do Ministro da Marinha e por proposta do inspector do Arsenal.

¹⁰¹ Artigo 195, do Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1988

Contudo, a perícia médica se tornava obrigatória na análise para concessão ou indeferimento do benefício por incapacidade permanente.

3.6.3.3. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923

O Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, criou a caixa de aposentadoria e pensões dos empregados das estradas de ferro do país.

A aposentadoria por invalidez fora apontada nos artigos 13 e 14, nas seguintes disposições:

Art. 13. A aposentadoria por invalidez compete, dentro das condições do art. 11, ao empregado que, depois de 10 annos de serviço, fôr declarado physica ou intellectualmente impossibilitado de continuar no exercicio de emprego, ou de outro compativel com a sua actividade habitual ou preparo intellectual.

Art. 14. A aposentadoria por invalidez não será concedida sem prévio exame do medico ou medicos designados pela administração da caixa, em que se comprove a incapacidade allegada, ficando salvo á administração proceder a quaesquer outras averiguações que julgar convenientes.

O Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, deixava claro que para a concessão da aposentadoria por invalidez seria obrigatório o exame médico realizado por médicos designados pela administração da caixa.

3.6.3.4. Criação da perícia médica – LOPS

Com o advento da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, que disciplinou sobre a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, logo em seu artigo 24, parágrafo 2º, trouxe a atuação do Médico Perito:

“ Art. 24. O auxílio-doença será concedido ao segurado que, após haver realizado 12 (doze) contribuições mensais, ficar incapacitado

para o seu trabalho por prazo superior a 15 (quinze) dias. § 2º A concessão de auxílio-doença será obrigatoriamente precedida de exame médico, a cargo da previdência social, e será requerida pelo segurado ou, em nome deste pela empresa ou pela entidade sindical, ou, ainda, promovida "ex-offício", pela instituição de previdência social, sempre que houver ciência da incapacidade do segurado.¹⁰²

A disposição legal apontava que para a concessão do benefício de auxílio-doença era obrigatório o exame médico por profissional médico apontado pela previdência social.

3.6.3.5. Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998

A carreira de supervisor médico pericial, fora criada pela Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998, e no seu artigo 1º, consignava suas atribuições:

“ Art. 1º Ficam criadas as seguintes carreiras de nível superior do Poder Executivo Federal e os seus respectivos cargos de provimento efetivo: I - Supervisor Médico-Pericial, composta de quinhentos cargos de igual denominação, lotados no quadro geral de pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social com atribuições voltadas para as atividades de gestão governamental, nos aspectos relativos ao gerenciamento, supervisão, controle, fiscalização e auditoria das atividades de perícia médica;¹⁰³

Nas disposições do artigo 1º, da Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998, era possível encontrar a denominação do cargo de Supervisor Médico Pericial, sua lotação junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e suas atribuições técnicas inerentes a atividade de gerenciamento e controle.

3.6.3.6. Lei nº 10.876, de 2 de junho de 2004

A Carreira de Perito Médico da Previdência Social, fora criada pela Lei nº 10.876, de 2 de junho de 2004, que em seu artigo 2º, apontava sua competência:

¹⁰² Art. 24, Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

¹⁰³ Art. 1º, Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998

“ Art. 2º Compete privativamente aos ocupantes do cargo de Perito Médico da Previdência Social e, supletivamente, aos ocupantes do cargo de Supervisor Médico-Pericial da carreira de que trata a Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e do Ministério da Previdência Social - MPS, o exercício das atividades médico-periciais inerentes ao Regime Geral da Previdência Social de que tratam as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social, e à aplicação da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e, em especial:¹⁰⁴

Com o advento da Lei nº 10.876, de 2 de junho de 2004, aparece no ordenamento jurídico a atividade de Perito Médico da Previdência Social que trouxe competência originária para realizar perícias de concessão de benefícios junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

No próprio texto legal fora apontada a diferenciação entre Perito Médico Previdenciário e Supervisor Médico Pericial e trazia de forma incisa os atos de competência exclusiva do Perito Médico Previdenciário, conforme as disposições do artigo 2º, e seus incisos:

“ I - Emissão de parecer conclusivo quanto à capacidade laboral para fins previdenciários; II - Inspeção de ambientes de trabalho para fins previdenciários; III - caracterização da invalidez para benefícios previdenciários e assistenciais; e IV - Execução das demais atividades definidas em regulamento. V - Supervisão da perícia médica de que trata o § 5º do art. 60 da Lei nº 8.213, de 1991 , na forma estabelecida pelo Ministério da Previdência Social. Parágrafo único. Os Peritos Médicos da Previdência Social poderão requisitar exames complementares e pareceres especializados a serem realizados por terceiros contratados ou conveniados pelo INSS, quando necessários ao desempenho de suas atividades. ”¹⁰⁵

¹⁰⁴ Art. 2º Lei nº 10.876, de 2 de junho de 2004

¹⁰⁵ Lei nº 10.876, de 2 de junho de 2004

Oportuno apontar que o parágrafo único do artigo 2º, da Lei nº 10.876, de 2 de junho de 2004, criava competência para que o Médico Perito Previdenciário delegasse competência quando o caso em análise tivesse um grau de dificuldade superior aos conhecimentos do perito médico.

3.6.3.7. Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009

Com o advento da Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, o legislador estruturou a carreira de Perito Médico Previdenciário junto ao quadro de pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e trouxe suas atribuições já encontradas na Lei nº 10.876, de 2 de junho de 2004:

Art. 30. Fica estruturada a Carreira de Perito Médico Previdenciário, no âmbito do Quadro de Pessoal do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, composta pelos cargos de nível superior, de provimento efetivo, de Perito Médico Previdenciário.

§ 3º Compete privativamente aos ocupantes do cargo de Perito Médico Previdenciário ou de Perito Médico da Previdência Social e, supletivamente, aos ocupantes do cargo de Supervisor Médico-Pericial da Carreira de que trata a Lei no 9.620, de 2 de abril de 1998, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e do Ministério da Previdência Social - MPS, o exercício das atividades Médico-Periciais inerentes ao Regime Geral da Previdência Social de que tratam as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, e à Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e, em especial a:

I - Emissão de parecer conclusivo quanto à capacidade laboral para fins previdenciários;

II - Inspeção de ambientes de trabalho para fins previdenciários;

III - caracterização da invalidez para benefícios previdenciários e assistenciais; e

IV - Execução das demais atividades definidas em regulamento.

3.6.3.8. Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016

A Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016, veio alterar as disposições dos artigos 1º e 2º da Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, e tinha em sua ementa: “Altera a remuneração de servidores de Ex-Territórios e

de servidores públicos federais; reorganiza cargos e carreiras, estabelece regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões, e dá outras providências".¹⁰⁶

Art. 1º A Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 38. Fica instituída a Gratificação de Desempenho de Atividade de Perícia Médica Previdenciária - GDAPMP, devida aos titulares dos cargos de provimento efetivo da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial, quando em efetivo exercício nas atividades inerentes às atribuições do respectivo cargo no Ministério da Fazenda ou no INSS, em função do desempenho individual do servidor e do alcance de metas de desempenho institucional.

3.6.4. Competência para realização da perícia médica administrativa previdenciária

A execução da perícia médica está a cargo de profissional pertencente à categoria funcional da área médico-pericial do quadro de pessoal do INSS, com treinamento adequado, sob a supervisão direta das Chefias dos Serviços/Seções de Gerenciamento de Benefícios por Incapacidade das Gerências-Executivas.¹⁰⁷

O exame médico-pericial tem como finalidade a avaliação laborativa do examinado, para fins de enquadramento na situação legal pertinente, sendo que o motivo mais frequente é a habilitação a um benefício por incapacidade. Os dados obtidos nesse exame devem ser registrados no Laudo Médico Pericial (LPM), que é a peça médico-legal básica do processo, quanto à sua parte técnica. O servidor da área médico-pericial do INSS, ao preencher um laudo de perícia médica, terá sempre em mente que este é um documento decisivo para

¹⁰⁶ Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016.

¹⁰⁷ Manual de Perícia Médica da Previdência Social. Versão 2, p 6. <https://serprev.com.br/up/anexo/1506970485.pdf>, acesso em 28/03/2021 às 18:35hs.

o interessado e para o INSS, destinado a produzir um efeito, podendo transitar na via recursal da previdência ou mesmo em juízo, com caráter de documento médico legal. Não basta examinar bem e nem chegar a uma conclusão correta. É preciso registrar, no Laudo de Perícia Médica, com clareza e exatidão, todos os dados fundamentais e os pormenores importantes, de forma a permitir à autoridade competente que deva manuseá-lo, inteirar-se dos dados do exame e conferir a conclusão emitida.¹⁰⁸

Diante da atribuição originária de realização da perícia médica para analisar a concessão ou indeferimento de um benefício, o médico perito deve observar além do princípios bioéticos, também, os constitucionais, e com fulcro no art. 37 da Constituição Federal: “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 e, também, ao seguinte (...).

Para Almeida: “Os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assim como os princípios bioéticos, podem conflitar em determinadas situações, ficando a cargo do servidor médico perito deixar registrados os fundamentos de sua decisão, particularmente no caso de julgamento de valor, como capacidade de trabalho”.

109

3.6.5. Requerimento de perícia médica no processo administrativo previdenciário

O segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que estiver na qualidade de segurado que é a relação de contribuição para o sistema, possuir a carência necessária para a concessão do benefício e por fim, portar incapacidade de forma total e permanente para suas atividades laborais ou

¹⁰⁸ Manual de Perícia Médica da Previdência Social. Versão 2, p 6. <https://serprev.com.br/up/anexo/1506970485.pdf>, acesso em 28/03/2021 às 18:35hs.

¹⁰⁹ ALMEIDA, Eduardo Henrique Rodrigues. Aspectos bioéticos da perícia médica previdenciária. Revista Bioética, 2011; 19(1):277-98

habituais, poderá requerer o benefício incapacitante junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Nas disposições do art. 42, parágrafo 1º da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991:

“ A aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição. § 1º A concessão de aposentadoria por invalidez dependerá da verificação da condição de incapacidade mediante exame médico-pericial a cargo da Previdência Social, podendo o segurado, às suas expensas, fazer-se acompanhar de médico de sua confiança.¹¹⁰.

O requerimento do benefício por incapacidade deve ser feito através dos canais de comunicação do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, pela “central de atendimento telefônico – 135 ou pela plataforma meuinss”, onde o segurado agenda o dia e hora para a perícia médica.

¹¹⁰ Art. 42 da Constituição Federal de 1988.

CAPITULO 4. FORMAS DE CONTROLE DA PERÍCIA MÉDICA DE ANÁLISE DE BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE PERMANENTE

4.1. Conceito

A supervisão e o controle das atividades médico-periciais, em âmbito Nacional, compete à Divisão de Orientação e Uniformização de Procedimentos de Perícia Médica e Reabilitação Profissional e aos Serviços/Seções de Gerenciamento de Benefícios por Incapacidade nas Gerências-Executivas.¹¹¹

A Divisão de Orientação e Uniformização de Procedimentos de Perícia Médica e Reabilitação Profissional acompanhará e analisará o desempenho das atividades de perícia médica das Gerências-Executivas, do ponto de vista qualitativo e quantitativo.¹¹²

A supervisão e o controle das atividades médico-periciais devem ser realizados: a) diretamente, pelo acompanhamento da execução dos atos pertinentes ao setor; b) indiretamente, pela análise de apurações estatísticas, sendo o controle e a avaliação do desempenho da perícia médica demonstrados por relatórios ou planilhas elaboradas pelos Serviços/Seção de Gerenciamento de Benefícios por Incapacidade e encaminhadas a CGBENIN/DOUPPR.¹¹³

4.2. Controle das perícias médicas administrativas

4.2.1. Processo administrativo previdenciário

O processo administrativo de análise e concessão de benefícios por incapacidade permanente é uma das formas de controle da atividade do perito médico administrativo.

¹¹¹ Manual de Perícia Médica da Previdência Social. Versão 2, p 17. <https://serprev.com.br/up/anexo/1506970485.pdf>, acesso em 16.03.2022.

¹¹² Idem, p. 18.

¹¹³ Idem, p. 18.

Cumprindo o segurado do regime geral de previdência social as regras do artigo 42 da Lei nº 8213, de 24 de julho de 1991, poderá realizar o requerimento administrativo do benefício por incapacidade permanente.

No mesmo sentido, o artigo 326, da Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022:

“A aposentadoria por incapacidade permanente é o benefício devido ao segurado incapaz de exercer qualquer atividade laborativa e que não possa ser reabilitado em outra profissão, depois de cumprida a carência exigida, quando for o caso, sendo devido enquanto permanecer nesta condição. § 1º A concessão de aposentadoria por incapacidade permanente dependerá da verificação da condição de incapacidade por meio de exame médico-pericial a cargo da Perícia Médica Federal”.¹¹⁴

Esse pedido de benefício terá início com o requerimento administrativo com base no artigo 5º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: “O processo administrativo pode iniciar-se de ofício ou a pedido de interessado”.

O Instituto Nacional do Seguro Social tem competência legal para elaborar o formato do requerimento que o segurado do regime geral de previdência social irá encaminhar para sua apreciação conforme disposição do artigo 7º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: “Os órgãos e entidades administrativas deverão elaborar modelos ou formulários padronizados para assuntos que importem pretensões equivalentes”.

Através da Instrução Normativa nº 96, de 14 de maio de 2018, fora criado o procedimento para agendamento dos serviços disponíveis no Meu INSS:

"Art. 667. O requerimento de benefícios e serviços deverá ser solicitado pelos canais de atendimento do INSS, previstos na Carta de Serviços ao Usuário do INSS de que trata o art. 11 do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, tais como: I - Portal do INSS: www.inss.gov.br"¹¹⁵.

¹¹⁴ Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022

¹¹⁵ Instrução Normativa nº 96, de 14 de maio de 2018

Com o requerimento administrativo na plataforma de agendamento será gerado um protocolo do pedido para o segurado com a data e horário da perícia médica administrativa.

Em posse da documentação que comprove sua incapacidade e com base no artigo 38, da Lei nº 9.784, de janeiro de 1999: “O interessado poderá, na fase instrutória e antes da tomada da decisão, juntar documentos e pareceres, requerer diligências e perícias, bem como aduzir alegações referentes à matéria objeto do processo. ”, o requerente comparecerá perante o médico perito que realizará o exame pericial, que verificará se existe incapacidade para o trabalho ou atividade habitual.

Ainda nas disposições do artigo 339, da Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022, O Perito Médico Federal estabelecerá a existência ou não de incapacidade para o trabalho e, conforme o caso, o prazo suficiente para o restabelecimento dessa capacidade.

O resultado da perícia médica administrativa são: “prorrogação do benefício, manutenção do benefício, manutenção do benefício e suspensão do benefício”.

Com base no artigo 47 da Lei nº 9.784, de janeiro de 1999: “O órgão de instrução que não for competente para emitir a decisão final elaborará relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente”, o médico perito encaminha sua decisão ao analista do Instituto Nacional do Seguro Social que decidirá pelo deferimento ou indeferimento do pedido.

Com o indeferimento do pedido administrativo de benefício por incapacidade permanente, nasce para o requerente o direito de recurso para instâncias administrativas superiores.

4.2.2. Disposições da Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022

Outra forma de controle das perícias médicas administrativas no processo de análise e concessão de benefício por incapacidade permanente são as disposições do artigo 129-A, da Lei 14.331, de 04 de maio de 2022: “Os litígios e as medidas cautelares relativos aos benefícios por incapacidade de que trata esta Lei, inclusive os relativos a acidentes do trabalho, observarão o seguinte: § 1º Determinada pelo juízo a realização de exame médico-pericial por perito do juízo, este deverá, no caso de divergência com as conclusões do laudo administrativo, indicar em seu laudo de forma fundamentada as razões técnicas e científicas que amparam o dissenso, especialmente no que se refere à comprovação da incapacidade, sua data de início e a sua correlação com a atividade laboral do periciando”.¹¹⁶

O laudo pericial deverá ser fundamentado com as razões técnicas e científicas que embasaram o reconhecimento ou não da incapacidade do periciado.

4.2.3. Sindicância e processo administrativo disciplinar

O Servidor Público que cometer irregularidades dentro de suas atribuições pode sofrer penalidades dispostas na no artigo 143 e seguintes da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

A primeira fase da investigação administrativa é a sindicância, que tem o objeto de esclarecer os fatos apontados por um denunciante. Cabe registrar que a denúncia deve conter os requisitos mínimos dispostos em texto legal que são: “identificação do denunciante, endereço, que seja por escrito e assinado com confirmação de autenticidade”, afinal, com o indeferimento de algum benefício, o segurado por ser tomado por um sentimento raiva e simplesmente sem o mínimo argumento, realizar uma denúncia injusta.

¹¹⁶ Artigo 129-A. Lei 14.331, de 04 de maio de 2022

Com base no artigo 145, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o resultado da Sindicância poderá ser: “arquivamento do processo, aplicação de penalidade de advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias e instauração de processo disciplinar”.

Diante da falta de elementos necessários para a configuração de infração disciplinar ou ilícito penal, o órgão Sindicante poderá arquivar o pedido.

Tendo infração que não gere a instauração de processo disciplinar, o Servidor poderá receber uma advertência ou suspensão de até 30 (trinta) dias.

O Processo Disciplinar é um instrumento que tem como objeto a apuração da infração realizada e responsabilidade do Servidor. Sendo instaurado o Processo Disciplinar, o primeiro ato será o afastamento preventivo do Servidor de forma cautelar para que o mesmo não utilize de influência para atrapalhar o andamento do processo desde que sejam observados os princípios basilares do processo.

O resultado do Processo Administrativo Disciplinar é a demissão do Servidor ou Cassação de Aposentadoria ou Disponibilidade.

4.2.4. Ouvidoria

A Ouvidoria do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, é um órgão que está localizado junto à Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação que presta assistência direta e imediata ao Presidente do Instituto conforme as disposições do art. 9º, XII, do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022.

Sua função é o pós-atendimento ao segurado que já tenha uma relação com o Instituto através do requerimento de um benefício ou serviço e deseja fazer sugestões, reclamações, elogios, denúncias ou outras solicitações sobre serviços prestados.

Sua base legal está disposta no art. 9º, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, onde o segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, pode ter garantido seus direitos de um bom serviço prestado através de manifestação perante a Administração Pública.

Esse contato com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, é realizado através da central de atendimento telefônico 135 ou pela rede mundial de computadores no endereço <https://falabr.cgu.gov.br/>.

4.2.4.1. Atribuições da ouvidoria

4.2.4.1.1. Participação do usuário

A participação do segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, através do contato com a Ouvidoria traz para o sistema uma melhoria e aprimoramento dos serviços prestados quando recebe o contato com informações precisas acerca do atendimento do servidor em face ao usuário.

Ainda, com base no artigo 18, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, o segurado pode fazer parte do Conselho de Usuários que tem como atribuição o acompanhamento, avaliação de serviços públicos prestados. E essa participação dos próprios interessados é um material de suma importância para que os serviços cheguem em algum momento a excelência.

Quando um segurado do sistema leva a informação de supostas irregularidades acerca do atendimento Médico na Perícia Administrativa e a Ouvidoria apura os fatos iniciais e consegue realizar correções, estamos diante da materialização de um dos controles das Perícias Médicas no Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

4.2.4.1.2. Acompanhar a prestação de serviços

A prestação de serviços do ente Público deve seguir os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Quando o segurado do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, busca um benefício ou serviço previdenciário deve receber uma prestação que abarque todos os princípios basilares e em especial do da Eficiência que deve ter consonância com o inciso II, da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 que aponta a Efetividade.

Novamente, citando o Professor Antônio Bandeira de Mello: “ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em uma categoria contraposta à de interesse privado, individual, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social, assim como acerta-se também em sublinhar que não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada qual. Dizer isto, entretanto, é dizer muito pouco para compreender-se verdadeiramente o que é interesse público”¹¹⁷.

Seguindo o entendimento do Professor Bandeira de Mello, podemos concluir o interesse do segurado e do Médico Perito não estão pauta, mas os requisitos legais para a concessão ou não do benefício requerido.

Portanto, dentro das atribuições da Ouvidoria do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, é acompanhar a prestação dos serviços e analisar se encontra amparo estrito na legislação vigente e princípios basilares para o deferimento ou indeferimento do benefício ou serviço.

4.2.4.1.3. Aperfeiçoamento dos serviços

O constante aperfeiçoamento dos serviços prestados ao segurado do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, é uma atividade comum do ente Público em sua atividade típica.

¹¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005, pag. 59.

Assim, após a notificação que algum serviço prestado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, através de seus prepostos esteja fora das disposições legais caracterizando irregularidades, cabe a Ouvidoria apurar os fatos e encaminhar para o setor competente para que abra uma Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar. Mas também, corrija os erros para ter um constante aprimoramento dos serviços prestados.

4.2.4.1.4. Prevenção e correção de procedimentos

A prevenção e correção de procedimentos são objetivos inerentes da ouvidoria que deve atuar inicialmente de forma preventiva, com o fundamento no interesse comum sem parcialidade, afim, de trazer apontamentos para os setores responsáveis corrigirem e aprimorarem procedimentos.

Quanto a atividade médico-pericial não aplicar as disposições expostas na Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999 e no manual de perícias médicas em casos reais, cabe a ouvidoria levantar o erro e indicar para o órgão responsável para adotar os procedimentos de investigação, reparação e punição de responsáveis.

4.2.5. Governança pública como controle da perícia médica

Governança pública é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle que são colocados em prática com o objetivo de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de prestação de serviços, e o Estado como prestador de serviços públicos, tem o dever de prestá-los com qualidade e eficiência conforme disposição legal.

Os procedimentos de governança aplicados em conjunto com as disposições do artigo 47, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, no ato de perícia médica previdenciária, para análise e concessão ou indeferimento do benefício por incapacidade permanente, tem como objeto o aprimoramento dos serviços ofertados pelo Instituto Nacional do Seguro Social para o beneficiário.

A política de boas práticas adotadas em empresas, sejam elas públicas ou privadas, tem a mesma finalidade, como dito anteriormente, que é prestar um serviço com qualidade e eficiência. Essa boa prática é alcançada através de mecanismos de controle especificados para cada ramo de atividade e serviço. Assim, a governança é mais uma forma de controle das perícias médicas além da legislação e o processo administrativo previdenciário.

Sendo uma ferramenta extremamente eficaz á a análise qualitativa do trabalho através da coleta de dados acerca do serviço prestado que após estudo crítico acerca de erros e acertos, irá direcionar a tomada de decisões do gestor para a constante melhoria do sistema.

4.2.5.1 A política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional

O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, inovou ao trazer o tema política de governança na esfera Estatal com direcionamento para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Sendo o Instituto Nacional do Seguro Social uma autarquia federal e que oferece uma série de serviços e benefícios elencados na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 e nas disposições do artigo 3º, da Lei nº 9.784, de janeiro de 1999: “O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados: I - ser tratado com respeito pelas autoridades e servidores, que deverão facilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de suas obrigações; II - ter ciência da tramitação dos processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas; III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente; IV - fazer-se assistir, facultativamente, por advogado, salvo quando obrigatória a representação, por força de lei”, portanto, se a autarquia não utilizar meios de controle e aprimoramento, terá como consequência uma prestação de serviço com pouca eficiência.

Os pilares buscados pela administração pública com a implantação da governança são: Governança Pública, Valor Público, Alta Administração e Gestão de Riscos”

Quando tratou de governança pública trouxe que são os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade

Dentre os inúmeros mecanismos de controle e monitoração dos serviços públicos prestados pela administração podemos elencar o sistema de ouvidoria que colhe informações prestadas pelo administrado, investiga o caso, aponta os erros e acertos e entrega para o gestor para tomada de decisões.

Outro ponto de suma importância na governança pública é o valor público que são os produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público.

Portanto, de forma exemplificativa o segurado do regime geral de previdência social, que se encontre em situação de risco social e busque amparo através do requerimento de um benefício por incapacidade permanente, deve ser atendido por um médico perito com humanidade e o resultado da perícia deve cumprir as disposições legais com base no artigo 42, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 e disposições da Lei nº 9.784, de janeiro de 1999.

Por fim, temos a gestão de riscos que é um processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos. Na Gestão de Riscos podemos trazer como exemplo a constante auditoria em serviços prestados pela Administração Pública que tem como finalidade o levantamento de dados para que o gestor corrija erros nos procedimentos.

Nas disposições do artigo 2º, do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, temos a definição de governança, valor público, alta administração e gestão de riscos:

“ I - governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. II - valor público - produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos; III - alta administração - Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente; e IV - gestão de riscos - processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.¹¹⁸

Contudo, a governança é um mecanismo de aprimoramento constante de serviços finais prestados pela administração pública na pessoa do Instituto Nacional do Seguro Social ao beneficiário com qualidade, eficiência e dentro dos preceitos legais vigentes.

4.2.5.1.1. Condições mínimas para a boa governança

Ao tratar de boa governança o texto legal apontou os requisitos mínimos para seu alcance, que são: “integridade, competência, responsabilidade e motivação”.

¹¹⁸ Art. 2º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017

A integridade está relacionada diretamente na informação que chega aos gestores do sistema, portanto, é a segurança que a informação não tenha sofrido nenhuma alteração em seu conteúdo por usuário não autorizado.

Como exemplo podemos citar uma denúncia realizada nos canais de ouvidoria, deve chegar aos gestores que tomam a decisão de mudança procedimental de forma original sem distorções e manipulações.

Outro ponto é a competência que atribui ao órgão gestor a possibilidade de modificar em sua totalidade os procedimentos de prestação de serviços.

Exemplificando, temos a mudança estratégica de pontos de atendimento, implantação de novas seções, aquisição e bens entre outros.

A responsabilidade está ligada diretamente ao ato administrativo executado pelo operador do serviço que é o servidor público médico perito que será responsabilizado pelo dano causado ao beneficiário ou mesmo à Administração.

Tendo que deixar consignado que a apuração dos atos irregulares deve seguir os procedimentos legais vigente através de sindicância e processo disciplinar.

Por fim, temos a motivação é a demonstração que os pressupostos de fato realmente existiram. Novamente, podemos exemplificar em um sistema de Governança Pública a tomada de decisões através da coleta de informações fidedignas que chegam ao gestor.

Portanto, a governança aplicada em um processo administrativo previdenciário que analisa a concessão ou indeferimento de um benefício por incapacidade permanente através de um perícia médica, se torna um dos instrumentos para o controle de qualidade e eficiência do serviço público ofertado ao beneficiário do regime geral de previdência social.

4.2.5.1.2. Princípios basilares da governança da administração pública

Princípios são linhas mestras que a administração pública deve seguir para ter uma constante melhoria na prestação de sua função administrativa.

O princípio da capacidade de resposta, que tem o condão de direcionar a atuação da Administração Pública de forma eficiente e tempestiva, seguindo os prazos estabelecidos em suas normas procedimentais, afim, de trazer uma solução do pedido de forma mais célere possível.

O princípio da capacidade de resposta aplicado em um processo administrativo previdenciário que analisa a concessão ou indeferimento do benefício por incapacidade permanente encontra disposições no artigo 49, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: “concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada”.

No princípio da integridade, a administração pública na pessoa do Instituto Nacional do Seguro Social, deve implementar ações de controle interno com fundamento na gestão de riscos, com análise de fatos para a tomada de decisões com o fito de prevenir situações que causam danos a administração ou ao beneficiário e a consequente sanção ao responsável pelo ato.

Ao tratar do princípio da confiabilidade, o Instituto Nacional do Seguro Social, tem como escopo sua atuação de forma efetiva a responsabilidade que lhe fora delegada. Assim, podemos exemplificar que o serviço público que o beneficiário busca e espera, está diretamente ligado a competência, responsabilidade e eficiência do instituto.

O princípio da melhoria regulatória está diretamente ligado a desburocratização do sistema com a finalidade de aperfeiçoamento das políticas públicas.

A prestação de contas é um princípio inerente à governança, afinal, as boas práticas devem ser fundamentadas por sistemas sem vícios, fraudes e corrupção.

Por fim, temos o princípio da transparência, que é a prestação de contas das atividades Estatais de forma clara e direta, com acesso aos administrados sem nenhuma dificuldade e como exemplo atual, temos o portal da transparência do Governo que é um banco de dados com todos os gastos públicos.

4.2.5.1.3. Programa de integridade no Instituto Nacional do Seguro Social na perícia médica administrativa

Sendo o Instituto Nacional do Seguro Social, um órgão gestor de arrecadação de contribuições, concessão e manutenção de benefícios previdenciários de cunho econômico, não implementar uma Política de governança pública, seria ir em contramão aos princípios basilares da administração pública.

Diante disto, em 10 de dezembro de 2019, foi publicada a Portaria 3.213, que institui o Programa de Integridade no órgão que aponta em seu art. 1º:” Instituir o Sistema de Governança do Instituto Nacional do Seguro Social (SG-INSS), com o objetivo de implementar mecanismos de governança, alinhados com a legislação em vigor, com as recomendações de boas práticas dos órgãos de controle e com as diretrizes do Comitê Interministerial de Governança, de modo a promover o aprimoramento do processo decisório e a melhoria do desempenho institucional do INSS.¹¹⁹

Ao tratar que as diretrizes do Programa de Integridade junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, estão alinhados com a legislação em vigor, aponta diretamente o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que implementa a Governança Pública no Ente Federal.

¹¹⁹ Art. 1º da Portaria nº 3.213 de 10 de dezembro de 2019.

Com isso, a Administração Pública deve implementar ações de auditoria e controle interno para gerir os eventuais riscos, e para tanto, deve analisar de forma profunda os fatos que ocasionaram o risco, apontar erros e sugestões para uma tomada de decisões com o fito de prevenir situações que causam danos a Instituto ou ao segurado e a consequente sanção ao responsável pelo ato.

Importante ressaltar que o parágrafo único do artigo 1º, da Portaria 3.213/2019, faz menção direta as disposições do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 quando aponta: “A governança do INSS incorporará os princípios, as diretrizes e os mecanismos definidos na política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, nos termos do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

O artigo 3º, do texto da portaria inovou quando dispôs de forma clara quais são os objetivos do sistema de Governança do INSS, para uma constante melhoria dos serviços prestados aos segurados.

4.2.5.1.4. Objetivos do sistema de governança no Instituto Nacional do Seguro Social e seu reflexo na perícia médica administrativa

O primeiro objetivo do programa de integridade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, é “Instituir e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidas na política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

Trazer esse objetivo para uma perícia médica de análise e concessão ou indeferimento do benefício por incapacidade é consignar que a perícia médica deve observar se o segurado está incapacitado para o trabalho e cumpre os requisitos legais dispostos no artigo 42, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para a concessão do benefício, tais como: filiação, qualidade de segurado, carência e incapacidade laboral ou habitual.

Ainda, seu relatório deve seguir os fundamentos do processo administrativo, e as disposições do artigo 47, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, “o órgão de instrução que não for competente para emitir a decisão final elaborará relatório indicando o pedido inicial, o conteúdo das fases do procedimento e formulará proposta de decisão, objetivamente justificada, encaminhando o processo à autoridade competente”, em consonância com os princípios da capacidade de resposta, integridade e confiabilidade.

Ao promover a gestão estratégica do Instituto Nacional do Seguro Social como objetivo, foca na melhoria contínua dos serviços ofertados aos beneficiários e segurados da previdência social.

Podemos trazer como exemplo a criação da plataforma digital “meuinss”, que trouxe rapidez e eficiência no requerimento, análise e concessão de benefícios e serviços do Instituto.

O segurado que esteja com alguma doença que lhe traga a incapacidade para o trabalho ou atividade habitual, através da internet, poderá acessar o sistema para agendar uma perícia médica, verificar o resultado e baixar o processo administrativo.

Ainda com o intuito de melhoria na prestação do serviço administrativo, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, segue o objetivo de promover, no que lhe couber, a simplificação administrativa e a modernização da gestão pública. Assim, podemos apontar que o processo administrativo previdenciário possui formalismo, no entanto, não necessita de rigor excessivo em sua tramitação, apenas quando a legislação determinar com fulcro no artigo 22, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999: “Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir”.

Nessa linha de raciocínio, podemos citar o acordo firmado com a Ordem dos Advogados do Brasil, para entrada de requerimento e entrega de documentos de forma digital sem a necessidade de comparecimento na Agência de Previdência Social – APS.

Quando aponta o objetivo de promover a implementação de controles internos fundamentados na gestão de riscos, o Programa de Integridade do INSS adota como base os canais: auditoria, ouvidoria, diretoria de benefícios entre outros, que apuram os fatos e tomam as decisões pertinentes para a melhoria dos procedimentos e na Perícia Médica podemos dizer que esse objetivo está exposto quando o segurado recorre para uma instância superior após ter seu pedido de incapacidade indeferido.

Mantendo o processo decisório orientado por evidências, pela conformidade legal e pela desburocratização na Perícia Médica Administrativa, o médico perito deve observar os requisitos legais mínimos para a concessão do benefício e a incapacidade.

4.3. Consequências pela falta de controle em perícias médicas administrativas de análise de benefícios por incapacidade permanente

4.3.1. Civis

A gestão de riscos jurídicos na realização de perícia médica pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, sem adoção do programa de integridade pode materializar o dano para o segurado do Regime Geral de Previdência Social ou também para o próprio sistema quando ocasionado pelo segurado.

O segurado que não preenche os requisitos para a concessão de um benefício e tem o reconhecimento, traz danos aos cofres do sistema e deve ressarcir com valores corrigidos, multas e juros.

Sem adentrar na capacidade técnica do Médico Perito Federal em sua atividade, se o mesmo realizar uma perícia sem o comprometimento necessário para a elucidação dos fatos e concessão do benefício diante dos termos legais, fundamentos do processo administrativo e objetivos do Programa de Integridade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, vai gerar danos ao Ente Público, ao segurado e sua Responsabilidade.

Para Mathies, “Os riscos decorrentes de práticas indevidas estão relacionados a diversas situações, como dispensa ilegal, assédio moral e sexual, afronta aos direitos de personalidade, questões relacionadas à saúde e segurança do trabalho, pagamentos, controles de horários, benefícios concedidos e cumprimento de obrigações acessórias”.¹²⁰

Para exemplificar, podemos citar julgamento recente da Justiça Federal da 4ª Região:

(...). Ainda na esteira do dano moral a Justiça Federal da 4ª Região em julgamento realizado em 23.03.2022, condenou o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, ao pagamento de indenização por erro na avaliação médica, conforme noticiado: “ O Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) condenou o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) ao pagamento de indenização de R\$ 150 mil por danos morais para a viúva e os dois filhos de um motorista de caminhão, falecido em acidente de trânsito em 2015. O segurado recebia auxílio-doença, mas com a negativa de prorrogação do benefício por parte da autarquia, ele teve que voltar à atividade de motorista. Por maioria, a 4ª Turma da Corte, em formato ampliado, entendeu que o homem estava incapacitado para a condução de caminhão e que houve erro na avaliação médica do INSS, acarretando o dever de reparar o dano moral causado aos familiares. A decisão foi proferida hoje (23/3) em sessão telepresencial de julgamento. A ação foi ajuizada pela esposa e os filhos do segurado, residentes na cidade de São Marcos (RS). A família afirmou que ele trabalhava como motorista desde 1985. Segundo os autores, em 2014, ele sofreu um acidente de trânsito ao colidir o caminhão que dirigia, gerando sequelas irreversíveis, como traumatismo intracraniano, que o impossibilitaram de seguir trabalhando. Dessa forma, o homem passou a receber auxílio-doença. No entanto, em 2015, o INSS negou a prorrogação do benefício e cessou os pagamentos, após a perícia médica concluir que ele possuía condições de retornar ao trabalho. De acordo com os autores, com a negativa administrativa de restabelecimento do benefício, o segurado teve que retomar a atividade como motorista de caminhão para garantir

¹²⁰ MATHIES, Anaruez. Assédio moral na relação de emprego no Brasil: Uma análise dos custos sociais e do mecanismo de compliance. 2017. Mestrado em Direito. Faculdade de Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, p.176.

o sustento da família. Ele sofreu um novo acidente de trânsito em dezembro daquele ano, vindo a falecer. A viúva e os filhos requisitaram à Justiça indenização no valor de 400 salários mínimos pelos danos morais sofridos. Afirmaram que o homem ainda estava em tratamento quando o INSS interrompeu o auxílio-doença e que ele possuía um histórico de depressão e alcoolismo que foi desconsiderado pela perícia. Os autores sustentaram que “mesmo estando o segurado inapto para exercer o labor, a autarquia desconsiderou esses fatores, escolhendo por expor aos riscos de um novo acidente que poderia ocorrer, obrigando-o a retornar à estrada. Devido a negligência na tomada das decisões, ainda que existindo dúvidas quanto à condição de saúde do paciente, o INSS forçou o segurado a voltar ao trabalho como motorista”. Em primeira instância, a ação foi julgada improcedente pela 3ª Vara Federal de Caxias do Sul. A família recorreu da sentença ao TRF4. A 4ª Turma ampliada, por maioria, deu parcial provimento ao recurso. O colegiado estabeleceu que o INSS deve pagar R\$ 50 mil a cada um dos autores, totalizando R\$ 150 mil em indenização, com a incidência de juros e de correção monetária desde a morte do motorista em dezembro de 2015. O relator do caso, desembargador Cândido Alfredo Silva Leal Junior, destacou que “é inequívoco nos autos que a autarquia previdenciária estava enganada acerca da inexistência de incapacidade do falecido”. O magistrado se baseou em laudos médicos que apontaram “o comprometimento das funções executivas do segurado, com alterações funcionais na atenção e na memória, tanto antiga quanto recente, na tomada de decisões baseada em juízo crítico e alterações no fluxo do pensamento e agilidade mental”. Para Leal Júnior, é “evidente que, diante deste quadro, o retorno à atividade laboral de motorista profissional, recomendado pelo INSS, era absolutamente inviável, quiçá perigoso, seja para o segurado, seja para terceiros, e que o acidente era uma consequência previsível, e até mesmo provável, na hipótese de errônea qualificação da aptidão para o trabalho em questão”. Em seu voto, o relator concluiu: “demonstrado, assim, o nexos causal entre o fato lesivo imputável à Administração e o dano, traduzido no falecimento do segurado, exsurge o dever do INSS de reparar o dano moral causado aos familiares da vítima, pois deixou de assegurar à vítima o benefício previdenciário que se mostrava devido”.¹²¹

¹²¹ https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=16409, acesso em 30.03.2022.

Assim, é função administrativa do Estado na figura do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, seguir todas as regras dispostas para a análise de concessão de benefício por incapacidade com o fito de promover um serviço com qualidade e eficiência.

Essa qualidade e eficiência se dá através de treinamento constante de servidores e aprimoramento de programas de integridade.

4.3.2. Administrativo

O segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que esteja com alguma patologia que lhe traga incapacidade para as atividades laborais ou habituais tem a faculdade de buscar a tutela do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS para a concessão de um benefício.

Ao passar por Perícia Médica Administrativa e observar que a análise fora feita de forma superficial e sem comprometimento do Servidor, não terá outra escolha senão recorrer da decisão ou tentar outro pedido.

Esse risco administrativo tem o fato gerador na falta de aplicação do Programa de Integridade por Peritos Médicos Federais junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, e tem como consequência a reiterada entrada de requerimentos, recursos para instâncias superiores, sobrecarga no sistema de análise e gastos desnecessários para o Instituto.

4.3.3. Processuais

Ainda na mesma esteira da falta de aplicação de boas práticas de governança por Peritos Médicos Federais pode trazer como consequência de forma administrativa o acúmulo de recursos para instâncias superiores e a realização de novas perícias trazendo prejuízos ao sistema.

Quanto ao segurado do Regime Geral de Previdência Social, não temos como aponta-lo como sujeito ativo por não seguir os procedimentos, afinal, quem

dita as regras acerca do procedimento de perícias médicas é o Instituto Nacional do Seguro Social.

A falta de procedimento pode atingir outros departamentos do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, como a Procuradoria Judicial Especializada, que terá que atuar em processos judiciais em que o Instituto figure como réu.

O reflexo externo se dá através do acúmulo de ação junto a Justiça Federal em específico nos Juizados Especiais Federais.

4.3.4. Penais

A falta de procedimentos elencados no Programa de Integridade pode gerar o pior dos produtos que é a fraude junto ao Regime Geral de Previdência Social.

Essa fraude tem como sujeito ativo tanto o segurado do sistema como o Médico Perito Federal.

Perícias Médicas realizadas em desacordo com o Programa de Integridade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com o fito de privilegiar algum segurado que não se enquadre nos requisitos mínimos para a concessão do benefício incapacitante é o fato gerador da fraude e lesão aos cofres públicos.

O segurado que entre em conluio com o Médico Perito Federal para que seja concedido um benefício de forma irregular pratica crime e gera enormes prejuízos para o Regime Geral de Previdência Social.

O Programa de Integridade nesse caso tem fundamento na sindicância e processo disciplinar onde o Servidor Médico, após o devido processo legal e garantida a ampla defesa, poderá sofrer as sanções administrativas dispostas no texto legal sem prejuízo das penais. Já o segurado, deverá responder por seus atos ilegais na esfera criminal.

4.3.5. Risco econômico as partes

Na seara do risco econômico desencadeado pelas partes envolvidas no processo de análise e concessão ou indeferimento do benefício incapacitante, se dá, por ambas as partes envolvidas, de um lado o segurado do Regime Geral de Previdência Social e de outro o Médico Perito Federal.

O segurado que busca um benefício que sabe previamente que não possui direito, em um primeiro momento gera um gasto enorme para o sistema que deve movimentar todos seus recursos para realizar a perícia médica administrativa. Já em um segundo momento, com o deferimento irregular de um benefício, temos a materialização da oneração de um sistema que tem como pilar a economia atual para manter futuros benefícios.

O Médico Perito Federal que não segue as regras por falta de conhecimento ou preparo, pode acarretar prejuízos para o sistema quando concede um benefício para o segurado que não cumpre os requisitos.

Ainda, quando indefere o benefício para o segurado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que cumpra todos os requisitos dispostos em lei vigente para a concessão do benefício incapacitante, realiza o procedimento de Perícia Médica Administrativa e tem seu benefício por incapacidade injustamente indeferido, sofrerá o dano de ficar sem proventos econômicos para seu sustento e de sua família.

Podemos ir além, afinal, pelo indeferimento do benefício, o segurado do Regime Geral de Previdência Social, pode buscar o direito junto ao Poder Judiciário, trazendo muitos prejuízos para as partes envolvidas. Assim, temos a movimentação do Poder Judiciário, da Procuradoria Especializada e do Procurador do segurado.

Com a negativa o segurado do Regime Geral de Previdência Social, pode buscar o direito através de recurso administrativo para instâncias. No entanto,

diante da demora na apreciação do pedido, pode lhe acarretar agravamento no problema patológico.

4.3.6. Assédio moral em perícias médicas administrativas

O resultado da falta de um padrão previamente definido para a realização de perícias médicas federais na análise para concessão ou indeferimento de benefícios incapacitantes junto ao Instituto Nacional do Seguro Social, é o assédio moral, que pode ter como sujeito ativo tanto o segurado do Regime Geral de Previdência Social, como o Médico Perito Federal.

O assédio moral praticado pelo segurado se dá através do desrespeito, ameaças e agressões ao profissional médico que está lhe atendendo e não lhe concedendo suas aspirações, essas, por falta de conhecimento acerca da diferenciação entre doença e incapacidade laboral.

Quanto ao gerado por Peritos Médicos Federais, está sedimentado na falta de preparo na realização das perícias.

Não é incomum a realização de boletim de ocorrência junto as Delegacias de Polícia para registrar tais fatos.

Com a implementação do Programa de Integridade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a utilização da Ouvidoria, a análise da Auditoria e fiscalização da Diretoria de Benefícios, temos a minimização dos casos que ainda podem acontecer.

Diante dessa situação, é de suma importância que a Autarquia Federal faça o emprego de medidas dispostas em Lei que tenham o objetivo de identificar falhas e trazer redução dos riscos através de medidas de correção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O benefício por incapacidade permanente, objeto do presente trabalho, será concedido ao segurado do regime geral de previdência social que cumpra todos os requisitos dispostos na legislação vigente e esteja incapacitado para o trabalho ou suas atividades habituais.

Para a concessão ou indeferimento do benefício por incapacidade permanente, é necessário por determinação legal nas disposições do parágrafo primeiro do artigo 42, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o exame pericial do segurado pelos médicos peritos do Instituto Nacional do Seguro Social.

Sendo a perícia médica um ato dentro do processo administrativo previdenciário, tem como objeto verificar a incapacidade do beneficiário através da verificação de exames, consulta clínica, que devem estar em consonância com os requisitos dispostos na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Trata-se de um procedimento de cunho técnico, portanto, o médico perito não analisa se o beneficiário vai se curar ou não da doença, mas, verifica a incapacidade do segurado.

O médico perito, deve ter o domínio da medicina do trabalho, plano de benefícios da previdência social, processo administrativo previdenciário e do programa de integridade no Instituto Nacional do Seguro Social.

Com isso, poderá realizar uma perícia dentro das disposições legais, assim, apontando o direito do segurado se o mesmo cumprir os requisitos do benefício que em matéria médica pericial, é a incapacidade para o trabalho.

O resultado da perícia médica administrativa deve ser fundamentado com os elementos técnicos de forma clara que atestem ou não a incapacidade do beneficiário.

Diante da complexidade do regime geral de previdência social e a grandiosidade do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o órgão constantemente aprimora o oferecimento de sua carta de serviços com políticas de governança e programas de integridade, visando a melhoria na prestação de serviços e padronização do atendimento ao beneficiário.

O aprimoramento das perícias médicas se dá através de controles internos como o processo administrativo previdenciário, sindicâncias, criação de procedimentos e externamente, temos o controle realizado pela ouvidoria.

Concluindo, o presente trabalho mostrou a importância de se adequar as perícias médicas administrativas que analisam a concessão ou indeferimento de benefícios por incapacidade permanente, com base nas regras vigentes, fatos narrados no requerimento, documentos encaminhados pelo beneficiário, procedimentos de controle e aprimoramento das atividades dos médicos peritos, com o fito de prestar um serviço de qualidade que trazem justiça ao beneficiário e economia para o sistema.

REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Dicionário acadêmico de direito. 2. ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2001.

ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo, Tomo I.

ALONSO, Paulo Sérgio Gomes. Pressupostos da responsabilidade civil objetiva, São Paulo: Saraiva, 2000.

ALVIM NETTO, José Manuel de. Manual de Direito Processual Civil. Vol. I.

AMADO, Frederico. Curso de direito e processo previdenciário. 8.ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: JusPodivm, 2016.

ANDRADE, Eli Iôla Gurgel. "Estado e Previdência no Brasil". In: MARQUES, Rosa Maria [et Al.]. Previdência Social no Brasil. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BALERA, Wagner. A seguridade social na constituição de 1988, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário, 2ª Ed., São Paulo: Quartier Latin, 2010.*

_____. *Wagner. O princípio da legalidade do Direito Tributário. Caderno de Pesquisas Tributárias nº 6.*

_____. *Sistema de Seguridade Social. São Paulo: Editora LTR, 2006.*

_____. *Processo Administrativo Previdenciário: Benefícios. São Paulo: Editora LTR, 1999.*

BALERA, Wagner. RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. Processo Previdenciário: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Conceito, 2011, p.20.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Teoria geral dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROS, Allan Luiz Oliveira. Linhas gerais sobre o processo administrativo previdenciário. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2614, 28 ago. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17278>. Acesso em: 26 mar. 2021.

BARROSO, Luis Roberto. Interpretação e aplicação da constituição. 6ª ed., revista, atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

BECK, Ulrich. Sociedade de risco mundial: em busca da segurança perdida. Lisboa: Edições 70, 2015.

BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. Previdência Rural: Inclusão Social. 2ª ed. Curitiba: Editora Juruá, 2011.

BORGES, Mauro Ribeiro. Previdência Funcional e Regimes Próprios de Previdência. Curitiba: Juruá, 2003.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1248998 SP. Relator: Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Julgamento: 09.08.2011, Publicação: DJ 24.08.2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de segurança nº 14760-DF. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Publicação: DJ de 03.11.2009.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação n º 994093738925 SP, Relator: Magalhães Coelho, Data de Julgamento: 16.03.2010, Publicação: 07.04.2010.

BRASIL. TRF4.
https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=16409, acesso em 30.03.2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de segurança nº 8946-DF . Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros, Julgamento: 22.10.2003, Publicação: DJ de 17.11.2003 p. 197.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho.
<https://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/o-que-e-acidente-de-trabalho#:~:text=Conforme%20disp%C3%B5e%20o%20art.,no%20inciso%20VI%20do%20art.>, acesso em 16/03/2022

BRASIL. <https://www.gov.br/agu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/sobre>, acesso em 31/05/2022

CAETANO, Marcello. Manual de Direito Administrativo. Tomo I.

CARDONE, Marly. *Seguro Social e Contrato de Trabalho*. São Paulo: Saraiva, 1973.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 21ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

COIMBRA, J. R. Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 11ª Edição. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 2001.

CONCEIÇÃO, Apelles. Segurança social. 9. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

COSTA, Hertz Jacinto. *Manual de Acidente do Trabalho*. 2ª. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Colisões entre princípios constitucionais. Curitiba: Juruá, 2006.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de direito processual civil. Vol. 1. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. *Instituições de direito processual civil*. São Paulo: Malheiros, 2001, v. II.

DROMI, Roberto. Derecho administrativo. 12ª edición. Buenos Aires - Madrid - México: Hispania Livros, 2009.

DURAND, Paul. LA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA DE SEGURIDAD SOCIAL. Tradução de José Vida Soria. Espanha. Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

DUGUIT, Léon. Fundamentos do Direito. Trad. Márcio Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1996.

ESSER, Joséf. Principio y norma en la elaboracion jurisprudencial del derecho privado. Barcelona: BOSH, Casa Editorial, 1961.

FACCHINI NETO, Eugênio. "Da responsabilidade civil no novo Código", in: SARLET, Ingo Wolfgang (org). O novo Código Civil e a Constituição. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2003.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens; LANCELOTTI, Renata Weingrill. Governança Corporativa em tempos de crise. São Paulo: Saint Paul, 2009.

FUNÇÃO ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS (Funenseg). Teoria Geral do Seguro. Rio de Janeiro: Funenseg, 1988.

GONÇALVES, Ionas Deda. Direito. Previdenciário. São Paulo: Saraiva, 2008.

GRECO, Leonardo. O princípio do contraditório. Revista Dialética de Direito Processual, São Paulo, n.24, 2005.

GRINOVER, Ada Pellegrini, FERNANDES, Antônio Scarance, GOMES FILHO, Antônio Magalhães. As nulidades no processo penal. 7ª. edição revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 12ª ed. São Paulo: Editora Rideel, 2020.

_____. *Direito previdenciário. 5ª ed. São Paulo. Editora Quartier Latin, 2005.*

_____. *Direito previdenciário. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2014.*

_____. Previdência Social em face da Globalização. Ob. Cit., p 17/18.

HORVATH JUNIOR, Miguel e TANACA, Priscila. Resumo Jurídico de Direito Previdenciário. V.17. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2004.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 15ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. Previdência em Crise: Diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

LEITE, Celso Barroso. A proteção social no Brasil, 2ª ed., São Paulo: LTr, 1978.

LEITÃO, André Studart; ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. Direito Previdenciário I. Teoria geral, custeio, benefícios, previdência privada e competência. São Paulo: Saraiva, 2012.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 12ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

Manual de Perícia Médica da Previdência Social. Versão 2. <https://serprev.com.br/up/anexo/1506970485.pdf>, acesso em 28/03/2021 às 18:35hs.

MALUF, Sahid. Teoria geral do Estado / Sahid Maluf; atualizador prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. – 31. ed. – São Paulo : Saraiva, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme. AREHART, Sérgio Cruz. MITIDIERO, Daniel. Novo curso de processo civil. São Paulo: Editora RT, 2015.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Comentários à Lei Básica da Previdência Social. Brasília: Editora LTr, 1999.

_____. *Curso de direito previdenciário. 5.ed – São Paulo: LTr, 2013.*

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. 33ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva;

MAURER, Hartmut. Elementos de direito administrativo alemão. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2001.

MEDAUAR, Odete. O Direito administrativo em evolução. 2.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. *Direito administrativo moderno. 11ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.*

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 173.

_____. *Direito administrativo brasileiro. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.*

MEIRELLES, Hely Lopes; AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito administrativo brasileiro. 37 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 26.ed. rev e atual até a Emenda constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Curso de Direito Administrativo. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005.*

_____. *Elementos do Direito Administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1ª ed. 1987.*

_____. *Curso de Direito Administrativo, 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.*

MENDES, Gilmar. “A Doutrina Constitucional e o Controle da Constitucionalidade como Garantia da Cidadania – Necessidade de Desenvolvimento de Novas Técnicas de Decisão: Possibilidade de Declaração de Inconstitucionalidade sem a Pronúncia da Nulidade no Direito Brasileiro”. Caderno de direito tributário e finanças públicas, n. 3, Brasília, 1993.

MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valdir (Coord.). Tratado de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010.

<https://michaelis.uol.com.br/palavra/V4j7A/risco-2/> acesso em 06.04.2021 as 16:32 hs.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

NERY JÚNIOR, Nelson. Princípios do processo civil na Constituição Federal. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

OLIVEIRA JUNIOR, Waldemar Mariz de. Curso de direito processual civil: São Paulo: Editora RT, 1971, volume I.

PASTOR, José Manuel Almansa. Derecho de la Seguridad Social. Madri: Editora Tecnos, 1977.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública: agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do poder judiciário. 3.ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2008.

PEIXINHO, Manoel Messias; GUERRA, Isabella Franco; NASCIMENTO FILHO, Firly. Os princípios da Constituição de 1988. Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2001. p. 462-463 APUD RAQUEL DE CARVALHO.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Responsabilidade civil. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Responsabilidade Civil, Rio de Janeiro: Forense, 2001.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Filosofia do direito*. 19. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

RIBEIRO, M. Nassau. Aspectos jurídicos da governança corporativa. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

ROCHA, Daniel Machado da. O Direito Fundamental à Previdência Social na Perspectiva dos Princípios Constitucionais Diretivos do Sistema Previdenciário Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

ROCHA, Sérgio Reis Gusmão. Os riscos protegidos pelo plano de benefícios do regime geral de previdência social. 2015. Dissertação Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. São Paulo.

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

SANTOS JC. Simulação e dissimulação em clínica forense. In: Vieira DN, Quintero JA, organizadores. Aspectos práticos da avaliação do dano corporal em direito civil. Coimbra: Biblioteca Seguros; 2008.

SERRA VIEIRA, Patrícia Ribeiro. A responsabilidade civil objetiva do direito de danos. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. Processo administrativo: um diálogo necessário entre Estado e cidadão. Editora Fórum – Biblioteca Digital, Belo Horizonte, n. 23, 2006.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. O compromisso do Projeto de Novo Código de Processo Civil com o processo justo. Revista de informação legislativa, v. 48, n. 190 t.1, p. 237-263, abr./jun. 2011.

VICTORIA, Ignácio Camós. La Configuración de la Prestación de Jubilación en el Regimen Contributivo de la Seguridad Social. Girona: Tese de Doutoramento. Universitat de Girona, 2002.

VENOSA, Silvo de Salvo. Direito Civil: Responsabilidade civil, 2. Ed., São Paulo: Atlas, 2002.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1988

BRASIL. Decreto nº 99.350 de 27 de junho de 1990

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991

BRASIL. Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

BRASIL. Decreto nº 3.048 de 6 de maio de 1999

BRASIL. Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Diário Oficial da União.

Poder Executivo: Brasília, DF. 8 out. 2002c.

BRASIL. Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007. Diário Oficial da União.

Poder Executivo: Brasília, DF. 22 jan. 2007.

BRASIL. Resolução CFM nº 1.851 de 18 de agosto de 2008.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.

BRASIL. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016

BRASIL. Medida Provisória nº 765, de 29 de dezembro de 2016

BRASIL. Instrução Normativa nº 96, de 14 de maio de 2018

BRASIL. Instrução normativa – IN-128, de 28 de março de 2022

BRASIL. Lei 14.331, de 04 de maio de 2022.