

Nova visão sobre a invalidez no Direito Previdenciário Brasileiro: já é tempo de olhar para o segurado

Fernando Ferreira Calazans

Mestre em Administração Pública. Professor convidado da Faculdade de Direito da Universidade Nacional Agostinho Neto/Angola. Diretor de Seguridade do Fundo de Pensão Multiparticipativo OABPrevMG. Assessor Jurídico da Secretaria de Gestão Previdenciária do Município de Belo Horizonte. Advogado. *E-mail:* <fernando_ffc@yahoo.com.br>.

Resumo: Este artigo discute a forma de apuração da invalidez no Direito Previdenciário Brasileiro. Para tanto, analisa os conceitos normativos da readaptação e reabilitação profissional, que antecedem o evento invalidez. Analisa também o entendimento doutrinário sobre o instituto da invalidez. Após, descreve conceitos normativos esparsos sobre incapacidade laboral e algumas decisões do Superior Tribunal de Justiça e da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais sobre o tema. Ao final, verifica-se que a apuração da invalidez não pode mais se limitar à análise de exames médicos, devendo considerar aspectos socioeconômico-culturais e pessoais do segurado, sob pena de violação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Aposentadoria. Direito Previdenciário. Exame médico. Invalidez.

Sumário: Introdução – **1** Dignidade do homem, direitos fundamentais e previdência social – **2** Aposentadoria por invalidez no Direito Previdenciário Brasileiro – **3** Readaptação, reabilitação profissional e invalidez – **4** Análise dos resultados – Notas finais – Referências

Introdução

O tema do artigo refere-se ao benefício de aposentadoria por invalidez permanente no Direito Previdenciário Brasileiro, seja no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que amparam os servidores públicos titulares de cargo efetivo, seja na esfera do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que protege os trabalhadores da iniciativa privada e os agentes públicos sem a proteção dos RPPS.

Este trabalho tem por objetivo descrever e analisar o entendimento da doutrina e dos tribunais superiores sobre a constatação da invalidez na previdência social brasileira.

O fato gerador da aposentadoria por invalidez permanente é a incapacidade total e definitiva para o trabalho. Todavia, qual é o alcance da expressão normativa “incapacidade para o trabalho”? Em que consiste essa incapacidade? Como ela é constatada?

Esse assunto ainda não vem sendo tratado pela literatura com a importância que lhe deve ser dispensada. Boa parte da literatura (AMADO, 2015; IBRAHIM, 2012; KERTZMAN, 2015) não trata da questão e quando o faz (CASTRO; LAZZARI, 2013) limita-se a citar julgados do STJ e TNU, sem se manifestar, contudo, sobre a fundamentação do instituto, o que denota a importância deste estudo.

Durante muito tempo, a apuração da invalidez permanente dos segurados do RGPS e a insuscetibilidade de sua reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência baseavam-se em perícias de natureza única e exclusivamente médica.

Sucedem que as transformações sociais e demográficas e o incremento da velocidade da informação devido à evolução tecnológica, aliados às alterações do mercado de trabalho, cujas relações têm se tornado cada vez mais efêmeras e virtuais, têm ocasionado uma série de mudanças nos ambientes profissionais.

Essas alterações, no que concerne às relações de trabalho, têm impactado ainda as espécies de moléstias que acometem os trabalhadores, como perdas auditivas, asma ocupacional, doenças cardiovasculares e pulmonares, lesões por esforços repetitivos, além de síndromes disfônicas, entre outras.

Diante disso, faz-se necessário apreender como se dá a constatação da invalidez permanente do segurado pela sua instituição previdenciária de vinculação, seja no âmbito do RGPS ou dos RPPS.

Para tanto, após esta introdução e seu desdobramento (aprofundamento) na Seção 1, a Seção 2 descreverá o surgimento e evolução do direito à aposentadoria por invalidez no Brasil. A Seção 3 analisará os conceitos normativos da readaptação e reabilitação profissional, que antecedem o reconhecimento da invalidez do segurado do RGPS, nos termos da Lei nº 8.213/91 (Subseção 3.1), o fenômeno da invalidez na literatura previdenciária (Subseção 3.2), os conceitos normativos esparsos de incapacidade laboral (Subseção 3.3), bem como serão descritos alguns julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais (TNU) sobre o reconhecimento da invalidez (Subseção 3.4). Na sequência, será feita a análise dos resultados (Seção 4). Por último, serão apresentadas as notas finais.

1 Dignidade do homem, direitos fundamentais e previdência social

De acordo com Barroso (2012), a dignidade do homem tem seu berço na Filosofia, está ligada à ideia de bom, justo e virtuoso e, ao longo dos tempos, beneficiou-se da cultura jurídica pós-positivista. Trata-se, portanto, de um valor fundamental, convertido em princípio jurídico de índole constitucional, previsto no art. 1º, III, da CF/88 como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Ainda segundo esse autor, “no Brasil, como regra geral, a invocação da dignidade humana pela jurisprudência tem se dado como mero reforço argumentativo

de algum outro fundamento ou como ornamento retórico” (BARROSO, 2012, p. 13). Diante disso, acaba sendo citada apenas em reforço ao princípio que aparentemente possui maior densidade jurídico-material.

Prossegue o autor asseverando que, “no plano jurídico, o valor intrínseco da pessoa humana impõe a inviolabilidade de sua dignidade e está na origem de uma série de direitos fundamentais. O primeiro deles, em uma ordem natural, é o direito à vida” (BARROSO, 2012, p. 10).

Por seu turno, relacionado ao direito à vida se encontra o direito à previdência social, corolário da garantia à existência digna, consubstanciando-se num círculo virtuoso.

A previdência social, segundo Castro e Lazzari (2013), é um sistema contributivo em que os seus segurados farão jus a recebimento de prestação pecuniária substitutiva de sua renda em virtude da perda de capacidade laboral ou em caso de óbito, hipótese em que o benefício será devido àqueles que dependiam economicamente do segurado.

A previdência social está listada como direito fundamental no rol dos direitos sociais de que cuida o art. 6º da CF/88, segundo o qual “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Por seu turno, a invalidez pode gerar benefícios tanto nos RPPS e RGPS, regimes de previdência de natureza pública e de filiação obrigatória, quanto na esfera da previdência complementar, de caráter facultativo.

2 Aposentadoria por invalidez no Direito Previdenciário Brasileiro

Esta seção descreverá o surgimento e a evolução da aposentadoria por invalidez no âmbito do RGPS ou dos RPPS, além da sua atual conceituação, a fim de contextualizar o leitor no debate proposto, mediante análise das Constituições que vigoraram no país até a vigente Carta Política, promulgada em 1988.

2.1 A evolução da proteção social por infortúnio nas constituições brasileiras

Desde a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824,¹ já havia preocupação em garantir socorros públicos, de acordo com o que dispunha o inciso XXXI do seu art. 179.

¹ BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil de 1824. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

Com o advento da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891,² foi inaugurada a expressão “aposentadoria por invalidez”, mesmo que limitada aos funcionários públicos que se invalidassem durante a prestação de serviços à Nação. Eis a dicção do seu art. 75: “a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”.

Em 1934, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho,³ por seu art. 39, passou a prever o direito à aposentadoria, como garantia a todo e qualquer cidadão, não mais se limitando ao funcionalismo público:

Art. 39 – Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

[...]

8) legislar sobre:

[...]

d) licenças, aposentadorias e reformas, não podendo por disposições especiais concedê-las nem alterar as concedidas;

Aludida Constituição previu regras específicas para a concessão de aposentadoria por invalidez a funcionários públicos, garantindo o benefício em seu valor integral nos casos de acidente em serviço e, no caso de doença contagiosa ou incurável, quedando-se silente sobre a integralidade ou proporcionalidade do seu valor. Eis o teor do *caput* do art. 170 e dos seus §§4º a 6º, adiante transcritos:

Art. 170 – O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

[...]

4º) a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará a aposentadoria ou reforma, que, nesse caso, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço público efetivo, nos termos da lei, será concedida com os vencimentos integrais;

5º) o prazo para a concessão da aposentadoria com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;

6º) o funcionário que se invalidar em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, qualquer que seja o seu tempo de serviço; serão também aposentados os atacados de doença contagiosa ou incurável, que os inabilite para o exercício do cargo;

² BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Diário Oficial, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

³ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Diário Oficial, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

Em 1937, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro,⁴ durante o Estado Novo da Era Vargas, por seu art. 156, praticamente repetiu as disposições acerca da aposentadoria dos funcionários públicos, mantendo a integralidade do seu valor em caso de acidente em serviço e excluindo a previsão do benefício em caso de doença contagiosa ou incurável, nos seguintes termos:

Art. 156 – O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

[...]

e) a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará aposentadoria ou reforma, que será concedida com vencimentos integrais, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço efetivo; o prazo para a concessão da aposentadoria ou reforma com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;

f) o funcionário invalidado em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, seja qual for o seu tempo de exercício;

Já em 1946, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro,⁵ foi restabelecida a aposentadoria por invalidez nos casos de doença grave contagiosa ou incurável, sendo a ela inserido o caso de moléstia profissional, sendo ambas garantidas com proventos integrais. Eis a dicção do seu art. 191:

Art. 191 – O funcionário será aposentado:

I – por invalidez;

[...]

§3º – Serão integrais os vencimentos da aposentadoria, quando o funcionário, se invalidar por acidente ocorrido no serviço, por moléstia profissional ou por doença grave contagiosa ou incurável especificada em lei.

Em 1967, após o Golpe Militar de 1964, foi outorgada a Constituição da República Federativa do Brasil,⁶ que, por seus arts. 100 e 101, manteve as regras de aposentadoria por invalidez dos funcionários públicos da Constituição anterior, nos seguintes termos:

⁴ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Diário Oficial, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

⁵ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Diário Oficial, 19 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Diário Oficial, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

Art. 100 – O funcionário será aposentado:

I – por invalidez;

Art. 101 – Os proventos da aposentadoria serão:

I – integrais, quando o funcionário:

[...]

b) invalidar-se por acidente ocorrido em serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei;

Quanto aos demais trabalhadores, foi assegurado o direito à previdência social, nos termos da lei, inclusive para o evento invalidez, objeto deste trabalho, por meio do inciso XVI do seu art. 158:

Art. 158 – A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria, de sua condição social:

[...]

XVI – previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte;

Em 1988, com a redemocratização do país, foi promulgada a Constituição Cidadã,⁷ que, em sua redação originária, previu a figura da aposentadoria por invalidez tanto para os servidores públicos (art. 40, I), quanto para os segurados da previdência geral (art. 201, I). Em 1998, a EC nº 20 deu nova redação aos artigos 40 e 201, mantendo o direito à aposentadoria por invalidez, sendo que, em 2003, nada obstante a EC nº 41 dar nova redação ao art. 40, a garantia à proteção social por infortúnios dos segurados dos RPPS e RGPS mantém-se intacta, consoante preceituam os art. 40 e 201 respectivamente:

Art. 40 – Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§3º e 17:

⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

I – por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, *na forma da lei*; [grifos nossos]

Art. 201 – A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, *nos termos da lei*, a:

I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; [grifos nossos]

Da leitura dos dispositivos constitucionais retrotranscritos, observa-se que as regras atuais que garantem o direito dos segurados à aposentadoria por invalidez, em ambos os regimes previdenciários, seja nos RPPS ou no RGPS, remetem a sua eficácia ao texto legal, que será analisado na seção seguinte.

3 Readaptação, reabilitação profissional e invalidez

A fim de apreender os conceitos de readaptação, reabilitação profissional e invalidez e de aplicá-los no campo de pesquisa do artigo, serão analisados nesta seção os conceitos legais de tais institutos, bem como o entendimento doutrinário e dos tribunais superiores sobre o tema.

3.1 Conceitos normativos de readaptação e reabilitação profissional

Os RPPS dos entes federados, ante a sua autonomia legislativa,⁸ não possuem regramento geral e uniforme que delineie o tema com precisão,⁹ tal como ocorre no âmbito do RGPS. Assim, diante da ausência de norma geral dos RPPS versando sobre o tema, aplicável à espécie a legislação do RGPS, segundo o permissivo contido no §12 do art. 40 da CF/88, segundo o qual “o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social”.

Por essa razão, os conceitos normativos de readaptação e reabilitação profissional serão extraídos da legislação aplicável ao RGPS. Consoante preceitua o art. 59 da Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre o Plano de Benefícios do RGPS, será devido

⁸ O inciso XII do art. 24 da CF/88 fixa a competência concorrente dos estados e DF para legislar sobre previdência social, cabendo à União fixar normas gerais, e àqueles, na inexistência de lei federal geral, exercerem a competência legislativa plena, e aos municípios, nos termos do art. 30 da CF/88, exercerem a competência suplementar para legislar sobre assunto de interesse local.

⁹ A Lei Federal nº 9.717/98, ao dispor sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, não adentrou na questão da conceituação dos institutos da readaptação e reabilitação.

o auxílio-doença “ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos”.

Por sua vez, o art. 62 da Lei nº 8.213/91 dispõe que o segurado em gozo de auxílio-doença, que não se readaptar à atividade que habitualmente exercia e que for considerado, pela perícia médica do RGPS, insuscetível de recuperação para tal atividade, submeter-se-á ao processo de reabilitação profissional para a aprendizagem de novo ofício:

Art. 62 – O segurado em gozo de auxílio-doença, insuscetível de recuperação para sua atividade habitual, deverá submeter-se a processo de *reabilitação profissional* para o *exercício de outra atividade*. Não cessará o benefício até que seja dado como habilitado para o desempenho de nova atividade que lhe garanta a subsistência ou, quando considerado não recuperável, for aposentado por invalidez. [grifos nossos]

Não tendo sido readaptado e, por conseguinte, submetido a procedimento de reabilitação profissional, o segurado será encaminhado à nova perícia médica do RGPS; e, sendo reconhecida a sua incapacidade total e definitiva para o trabalho e sendo considerado insuscetível de reabilitação para o exercício de qualquer atividade garantidora de sua subsistência, o segurado será aposentado por invalidez, nos termos do que dispõem o *caput* e o §1º do art. 42 e o §1º do art. 43, todos da Lei nº 8.213/91:

Art. 42 – 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.

§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.

Art. 43 [...] §1º Concluindo a perícia médica inicial pela existência de incapacidade total e definitiva para o trabalho, a aposentadoria por invalidez será devida: [...]

Em síntese, a sequência dos fatos e atos jurídicos que circundam os institutos da incapacidade temporária, readaptação, reabilitação profissional e invalidez pode ser descrita na seguinte ordem:

- 1) Reconhecimento de incapacidade temporária para a atividade habitual.
- 2) Concessão de auxílio-doença.
- 3) Aguarda-se a readaptação (retorno à atividade habitual).
- 4) Insuscetível de recuperação para a atividade habitual.

- 5) Submissão ao procedimento de reabilitação profissional (nova atividade).
- 6) Insuscetível de reabilitação para atividade que garanta a subsistência.
- 7) Concessão de aposentadoria por invalidez (incapacidade total e definitiva para o trabalho).

3.2 Fenômeno da invalidez na literatura previdenciária

Segundo Russomano *apud* Castro e Lazzari (2013, p. 738), “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”, com nítida tendência de definitividade, geralmente concedida após a cessação do auxílio-doença.

A definitividade da invalidez não é considerada absoluta pela doutrina e nem pela legislação, já que “como a medicina evolui a cada dia, com novos medicamentos e tratamentos mais eficazes, é possível que o segurado, hoje inválido, venha a recuperar alguma capacidade laborativa” (CASTRO; LAZZARI, 2013, p. 593-594), razão do disposto no art. 101 da Lei nº 8.213/91, que prevê reavaliação médica a cargo do RGPS.

Não obstante a *via crucis* imposta aos segurados do RGPS, fixada pela legislação e retratada na Subseção 3.1, acompanhada pela literatura descrita, para que seja concedido ao segurado o benefício de aposentadoria por invalidez, urge reconhecer qual o alcance da expressão normativa “incapacidade para o trabalho”, no contexto da falta de perspectiva de reabilitação para o exercício de atividade capaz de assegurar a subsistência do segurado.

3.3 Conceitos normativos esparsos de incapacidade laboral

A fim de compreender o alcance da incapacidade para o exercício de atividade que garanta a subsistência do cidadão, serão descritas, nesta subseção, normas vigentes, de natureza legal e infralegal, que dispõem, sob o ponto de vista da proteção social em sentido amplo, sobre o fenômeno da incapacidade laboral.

O Decreto nº 129/91, que promulgou a Convenção nº 159/83 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre a reabilitação profissional de pessoas deficientes, por seu art. 1º, §1º, conceitua pessoas deficientes como “todas as pessoas cujas possibilidades de obter e conservar um *emprego adequado* e de progredir no mesmo fiquem substancialmente reduzidas devido a uma deficiência [...]” (grifos nossos).

Por sua vez, nos termos do que preceitua o inciso III do art. 3º do Decreto nº 3.298/99, que regulamenta a Lei nº 7.853/89, que dispõe sobre a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, a incapacidade é tida como

“redução efetiva e acentuada da capacidade da pessoa portadora de deficiência de se integrar socialmente” (grifos nossos).

Ainda segundo esse mesmo decreto, por seu art. 31:

Art. 31 – *Entende-se por habilitação e reabilitação profissional o processo orientado a possibilitar que a pessoa portadora de deficiência, a partir da identificação de suas potencialidades laborativas, adquira o nível suficiente de desenvolvimento profissional para ingresso e reingresso no mercado de trabalho e participar da vida comunitária.* [grifos nossos]

Aludido Decreto nº 3.298/99 ainda estabelece em seus arts. 32 e 33 que o serviço de reabilitação deverá preparar a pessoa portadora de deficiência para o trabalho que lhe seja adequado, devendo, para tanto, considerar as potencialidades relativas ao seu grau de educação escolar, às suas expectativas de promoção social e às possibilidades de empregos que lhe sejam adequados. Confira o teor desses dispositivos:

Art. 32 – *Os serviços de habilitação e reabilitação profissional deverão estar dotados dos recursos necessários para atender toda pessoa portadora de deficiência, independentemente da origem de sua deficiência, desde que possa ser preparada para trabalho que lhe seja adequado e tenha perspectivas de obter, conservar e nele progredir.*

Art. 33 – A orientação profissional será prestada pelos correspondentes serviços de habilitação e reabilitação profissional, tendo em conta as *potencialidades* da pessoa portadora de deficiência, [...], que deverá considerar:

I – *educação escolar efetivamente recebida e por receber;*

II – *expectativas de promoção social;*

III – *possibilidades de emprego existentes em cada caso;* [grifos nossos]

Em 2001, a Organização Mundial de Saúde (OMS), em sua 54ª Assembleia Mundial de Saúde para utilização internacional, aprovou, em 22 de maio, a Resolução WHA54.21,¹⁰ que dispõe sobre a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF).

A adoção da CIF demonstra a transposição do paradigma “consequência de doenças” para o de “componentes da saúde”, em que a Classificação Internacional de Doenças (CID) é substituída pela Classificação de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF). O papel da CIF é decisivo na consolidação e operacionalização de um novo quadro nocional da funcionalidade, incapacidade e saúde das pessoas.¹¹

¹⁰ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. Resolução WHA54.21, de 22 de maio de 2001. La 54ª Asamblea Mundial de la salud. Disponível em: <<http://www.who.int/classifications/icf/wha-sp.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

¹¹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde. Lisboa, 2004. Disponível em: <http://www.inr.pt/uploads/docs/cif/CIF_port_%202004.pdf>. Acesso em: 2 set. 2013.

A partir daí, a OMS passou a considerar, além do fator corpo (doença em si mesma), aspectos relacionados à funcionalidade individual e social, abarcando fatores ambientais e pessoais (fator extracorpo), devido à grande variação social e cultural a eles associada.

Alinhado ao reconhecimento da incapacidade também como fenômeno multidimensional, o inciso III do art. 4º do Anexo do Decreto nº 6.214/07, que regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que tratam a Lei nº 8.742/93 e a Lei nº 10.741/03, conceitua a incapacidade como fenômeno multidimensional que interage com o ambiente físico e social em que está submetido o portador de deficiência, *in verbis*:

Art. 4º [...]

III – *incapacidade: fenômeno multidimensional* que abrange limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social, *em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social*; [grifos nossos]

Ainda segundo o citado Decreto nº 6.214/07, por seu art. 16, §1º e 2º, a avaliação da deficiência será realizada por meio de dois tipos de avaliação: a médica e a social, sendo que esta considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais:

Art. 16 [...]

§1º – A avaliação da deficiência e do grau de impedimento será realizada por meio de *avaliação social e avaliação médica*.

§2º – A *avaliação social considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais*, a avaliação médica considerará as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo [...]. [grifos nossos]

Também nessa direção, em 2009, foi publicado o Decreto nº 6.949, que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o seu Protocolo Facultativo, ambos assinados em 30.03.2007, que, por seu art. 1º, conceitua como sendo pessoas deficientes “aquelas que têm *impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial*, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (grifos nossos).

Em 2013, foi publicada a Lei Complementar nº 142, de 2013, que dispõe sobre aposentadoria de pessoa deficiente segurada do RGPS, que, por seu art. 4º, inovou em relação aos aspectos legais estabelecidos para a concessão de aposentadorias no país, trazendo a figura da avaliação funcional, que será obrigatória, sob o ponto de vista legal, para a concessão de tal benefício. Segundo esse dispositivo, “a avaliação da deficiência será *médica e funcional*, nos termos do Regulamento” (grifos nossos).

Recentemente, com a redação deste artigo já concluída, o Ministério da Previdência Social fez publicar a Instrução Normativa nº 2, de 13.02.2014, que estabelece instruções para o reconhecimento, por parte dos RPPS, do direito dos servidores públicos com deficiência amparados por ordem concedida em sede de Mandado de Injunção à aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados de que trata o §4º do inciso I do art. 40 da CF/88.

Referida instrução, nos termos do *caput* do seu art. 9º, estabeleceu que a avaliação para fins de constatação de deficiência daqueles servidores deverá ser médica e funcional, corroborando com as sobreditas normas que versam sobre o tema da incapacidade. Eis o seu teor:

Art. 9º A avaliação da deficiência pelos órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será médica e funcional, por meio de perícia que fixará a data provável do início da deficiência e o seu grau, no correspondente período de filiação ao respectivo RPPS, e de exercício das suas atribuições na condição de servidor público com deficiência.

Em síntese, nota-se que a incapacidade laboral, segundo os aspectos normativos descritos, deixou de ser analisada sob o ponto de vista estritamente médico e passou a ser reconhecida como fenômeno multidimensional que interage com o ambiente físico e social em que está submetida a pessoa, nada obstante o entendimento em sentido contrário dos entes federados, o que tem acarretado o ajuizamento de várias ações.

3.4 Julgados do STJ e da TNU sobre incapacidade laboral

Parte da jurisprudência dos tribunais superiores, alinhada ao conteúdo das normas descritas, no que concerne ao tema, tem sido revisitada. Algumas decisões têm exigido das instituições previdenciárias análise mais acurada sobre a condição de seus segurados, mediante a realização de estudos multifacetados, não se limitando às inspeções de natureza exclusivamente médica.

Tanto o STJ quanto a TNU, nalgumas decisões, têm admitido que a incapacidade laboral, para fins de apurar a invalidez permanente do segurado vinculado a determinado regime previdenciário, deve considerar não apenas a avaliação de cunho médico, mas aspectos profissionais, socioeconômico-culturais e pessoais do cidadão.

Nesse sentido, confira julgado do STJ, consubstanciado em decisões que utilizaram os conceitos normativos esparsos de incapacidade (tratados na Subseção 3.3), para declarar o direito à aposentadoria por invalidez permanente de pessoas que não foram reconhecidas totalmente incapazes para o trabalho pelas perícias médicas oficiais das suas instituições previdenciárias de vinculação, v. g.:

AGRAVO REGIMENTAL. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. NÃO VINCULAÇÃO AO LAUDO PERICIAL. OUTROS ELEMENTOS CONSTANTES DOS AUTOS. PRINCÍPIO DO LIVRE CONVENCIMENTO. INCAPACIDADE DEFINITIVA. CUMPRIMENTO DE REQUISITO LEGAL. SÚMULA Nº 7/STJ. 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que o magistrado não está adstrito ao laudo, devendo considerar também aspectos socioeconômicos, profissionais e culturais do segurado a fim de aferir-lhe a possibilidade ou não, de retorno ao trabalho, ou de sua inserção no mercado de trabalho, mesmo porque a invalidez laborativa não é meramente o resultado de uma disfunção orgânica, mas uma somatória das condições de saúde e pessoais de cada indivíduo. [...] ¹²

PREVIDENCIÁRIO. [...]. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. INCAPACIDADE PARCIAL. LAVRADOR. ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS, PROFISSIONAIS E CULTURAIS QUE JUSTIFICAM A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. [...] 2. Para a concessão da aposentadoria por invalidez devem-se considerar, além dos elementos previstos no art. 42 da Lei n. 8.213/91, os aspectos socioeconômicos, profissionais e culturais do segurado, ainda que o laudo pericial só tenha concluído pela sua parcial incapacidade para o trabalho. [...] 3. Hipótese em que, embora as sequelas pelo acidente não incapacitem totalmente o ora agravado para todo e qualquer trabalho, as limitações impostas para exercer o trabalho como lavrador, assim como a sua idade e o baixo grau de escolaridade, justificam a concessão de aposentadoria por invalidez. [...] ¹³

Nessa direção, citem-se outros julgados do STJ: Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.338.869/DF, Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.220.061/SP, Agravo Regimental no Agravo nº 1.425.084/MG e Agravo Regimental no Agravo Regimental no Agravo nº 691.979/MS.

Por sua vez, a TNU, ao julgar os Pedidos de Uniformização de Interpretação de Lei Federal nos autos dos processos nº 2005.83.00.506090-2/PE e nº 2006.83.02.503177-8/PE, ambos de relatoria da Ex.^{ma} Juíza Federal Maria Divina Vitória, acórdãos publicados em 17.03.2008 e 28.01.2009, respectivamente, consignou que o estado de incapacidade não é o simples resultado de disfunção orgânica, mas o somatório das condições pessoais, além das de saúde de cada indivíduo, situação que permite ao magistrado deliberar sobre o seu livre convencimento, por

¹² STJ, 5ª Turma, AgRg no AREsp 81.329/PR, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, DJe 01.03.2012.

¹³ STJ, 2ª Turma, AgRg no AREsp 190.625/MS, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 18.09.2012.

força do que dispõe o art. 131 do Digesto Processual Civil,¹⁴ com base em outros meios de prova que não a exclusividade dos exames médicos, v. g.:

INCAPACIDADE MÉDICA PARCIAL. Havendo incapacidade médica, ainda que apenas parcial, cabe a concessão da aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença, se as condições pessoais forem desfavoráveis à inserção ou reinserção no mercado do trabalho.

Nessa direção, assim entendeu o Ex.^{mo} Juiz Federal Ronivon de Aragão ao decidir o Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal formulado junto à TNU e versado nos autos do processo nº 2007.70.53.004060-5/PR, acórdão publicado em 11.06.2010, assim ementado:

INCAPACIDADE TEMPORÁRIA. Para fins de concessão do benefício de aposentadoria por invalidez, é permitido ao julgador levar em consideração aspectos socioculturais do segurado, ainda que o laudo médico indique incapacidade temporária. (“deve-se levar em consideração os aspectos relativos à escolaridade, sua formação profissional e idade, como empecilho à sua adaptação em outra atividade laborativa.”)

4 Análise dos resultados

Mediante análise dos resultados, observa-se que algumas normas do ordenamento pátrio, mesmo que as leis previdenciárias ainda não o fizeram, já se alinharam ao conteúdo da Resolução WHA54.21¹⁵ da OMS, de 2001, que abandonou a Classificação Internacional de Doenças (CID) e passou a adotar a Classificação de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), de modo que, para constatar a incapacidade laboral, deve-se considerá-la como fenômeno multidimensional que interage com o ambiente físico e social da pessoa.

Observou-se ainda a existência de alguns precedentes do STJ e da TNU que já se alinharam ao conteúdo dessa norma da Organização Mundial da Saúde.

Em síntese, restringindo a discussão da incapacidade laboral ao objeto de pesquisa deste artigo, constata-se que a apuração da invalidez permanente para fins previdenciários, seja no RGPS ou nos RPPS, não pode se limitar à análise de exames exclusivamente médicos, devendo-se considerar aspectos socioeconômico-culturais e pessoais do segurado, tais como idade, escolaridade, formação profissional e ex-

¹⁴ Art. 131 – O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. Resolução WHA54.21, de 22 de maio de 2001. La 54ª Asamblea Mundial de la salud. Disponível em: <<http://www.who.int/classifications/icf/wha-sp.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

pectativa de emprego, como empecilhos à sua reinserção no mercado do trabalho, sob pena de violação do princípio da dignidade da pessoa humana, insculpido no art. 1º, III, da CF/88.

Notas finais

O artigo objetivou analisar e descrever a nova visão sobre o fenômeno da invalidez no Direito Previdenciário Brasileiro. Primeiro, descreveu-se a evolução constitucional das normas atinentes ao tema e depois foram analisados os conceitos normativos dos institutos da readaptação, reabilitação profissional e invalidez, utilizando-se do regramento vigente no âmbito do RGPS, tendo em vista a inexistência de norma uniforme na seara dos RPPS.

Com base nesses conceitos legais, apurou-se a sequência de fatos e atos jurídicos que levam ao reconhecimento da invalidez no âmbito do RGPS, haja vista possuir legislação consolidada sobre o tema.

Observou-se que a jurisprudência nacional começou a se alinhar aos novos conceitos adotados internacional e nacionalmente sobre a incapacidade como fenômeno social, especialmente por conta da Resolução WHA54.21¹⁶ (OMS, 2001), que abandonou a CID e passou a adotar a CIF, cuja conceituação já foi inserida em normas brasileiras esparsas, mesmo que não previdenciárias.

Constatou-se que a invalidez do segurado do RGPS ou dos RPPS não mais pode ser analisada sob o ponto de vista unicamente médico, devendo ser reconhecida como fenômeno multidimensional que interage com o ambiente físico e social do segurado.

Por fim, verificou-se que a constatação da invalidez pela perícia das instituições previdenciárias brasileiras não pode mais se limitar, como ocorre no âmbito administrativo do INSS dos RPPS dos entes federados, a critérios exclusivamente médicos, devendo-se pautar também em aspectos socioeconômico-culturais e pessoais do segurado, tais como idade, escolaridade, formação profissional e expectativa de emprego, como empecilhos à sua reinserção no mercado do trabalho, a fim de assegurar a dignidade da pessoa humana.

Trata-se de grande desafio para o Direito Previdenciário incorporar aos seus textos legais essa nova visão sobre a constatação da incapacidade laboral; desafio ainda maior para as rotinas das instituições previdenciárias, que ainda restringem a análise do direito do segurado a exames de natureza eminentemente médica.

Belo Horizonte, 02 de fevereiro de 2016.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. Resolução WHA54.21, de 22 de maio de 2001. La 54ª Asamblea Mundial de la salud. Disponível em: <<http://www.who.int/classifications/icf/wha-sp.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

New vision on the brazilian social security disability law: now it's time to look at the person

Abstract: This paper discusses the way of calculation of disability in the Brazilian Social Security Law. It analyzes the normative concepts of rehabilitation and vocational rehabilitation, disability prior to the event. It also analyzes the doctrinal understanding of disability institute. After describes sparse normative concepts of work disability and some decisions of the Superior Court of Justice and the National Class of Uniform Jurisprudence of Special Courts Federal about of the theme. In the end, it turns out that the calculation of invalidity can no longer be limited to the analysis of medical examinations, and should consider socioeconomic cultural and personal aspects of the insured, under penalty of violation of the principle of human dignity.

Keywords: Disability retirement. Medical examination. Socioeconomic, cultural and personal aspects.

Referências

- AMADO, Frederico. *Curso de Direito e Processo Previdenciário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BARROSO, Luís Roberto. A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 14, n. 76, nov./dez. 2012.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Diário Oficial, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Diário Oficial, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Diário Oficial, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. Diário Oficial, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Diário Oficial, 19 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil de 1824. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- BRASIL. Decreto nº 129, de 22 de maio de 1991. Promulga a Convenção nº 159, da Organização Internacional do Trabalho – OIT, sobre Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 mai. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0129.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.
- BRASIL. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 21 dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 28 set. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 26 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013. Regulamenta o §1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 9 mai. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp142.htm>. Acesso em: 15 mai. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 28 nov. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Instrução Normativa MPS/SPPS nº 2, de 13 de fevereiro de 2014. Estabelece instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do direito dos servidores públicos com deficiência, amparados por ordem concedida em Mandado de Injunção, à aposentadoria com requisitos e critérios diferenciados de que trata o §4º, inciso I, do art. 40 da Constituição Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 17 fev. 2014. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/MPS-SPPS/2014/2.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quinta Turma, Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 81.329/PR, Relator Ministro Marco Aurélio Bellizze. Brasília, Diário de Justiça, 1 mar. 2012.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal nº 2005.83.00.506090-2/PE, Relator Juíza Federal Maria Divina Vitória. Brasília, Diário de Justiça, 17 mar. 2008.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal nº 2006.83.02.503177-8/PE, Relator Juíza Federal Maria Divina Vitória. Brasília, Diário de Justiça, 28 jan. 2009.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal nº 2007.70.53.004060-5/PR, Relator Juiz Federal Ronivon de Aragão. Brasília, Diário de Justiça, 11 jun. 2010.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

KERTZMAN, Ivan. *Curso Prático de Direito Previdenciário*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. Resolução WHA54.21, de 22 de maio de 2001. La 54ª Asamblea Mundial de la salud. Disponível em: <<http://www.who.int/classifications/icf/wha-sp.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CALAZANS, Fernando Ferreira. Nova visão sobre a invalidez no Direito Previdenciário Brasileiro: já é tempo de olhar para o segurado. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte – RPGMBH*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 27-44, jan./jun. 2016.
