

---

# OS CONTORNOS DA REABILITAÇÃO PROFISSIONAL PREVIDENCIÁRIA: SUA MISSÃO VAI ALÉM DE UMA TENTATIVA DE ETERNIZAR O BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE

---

## *THE CONTOURS OF OCCUPATIONAL SOCIAL REHABILITATION: ITS MISSION GOES BEYOND AN ATTEMPT TO ETERNALIZE DISABILITY BENEFIT*

*Vivian Caroline Castellano*

*Especialista em Direito Civil, Procuradora Federal, coordenadora da Equipe de Trabalho Remoto de Benefício por incapacidade do Estado do Paraná (ETR-BI/PR).*

SUMÁRIO: Introdução; 1. Em que consiste a Reabilitação Profissional realizada pelo INSS; 2. Panorama geral da Reabilitação Profissional no INSS, seus números e perspectivas; 3. A imprecisão técnica do laudo judicial pericial que conclui pela incapacidade parcial e permanente; 4. A evolução jurisprudencial quanto ao papel do Poder Judiciário no tema da Reabilitação Profissional; 5. Situações concretas que demonstram a condução o programa de reabilitação profissional pelo INSS.

**RESUMO:** Este artigo trata sobre o programa de reabilitação profissional oferecido pelo INSS, suas etapas administrativas, os números globais do serviço prestado e o impacto das decisões judiciais que envolvem este tema. O que se procura explicar é que cabe à Administração a condução do serviço, com autonomia. Decisões judiciais que determinam a conclusão compulsória da reabilitação profissional de um segurado adentram no campo da discricionariedade administrativa e tendem a prejudicar a prestação deste serviço público. Assim, constatou-se que a condução do programa de reabilitação profissional pelo INSS é feita com comprometimento e responsabilidade e o entendimento jurisprudencial atual, que reconhece esta autonomia, viabiliza a efetiva concretização dos objetivos a que se presta.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reabilitação Profissional. Elegibilidade. Discricionariedade Administrativa.

**SUMMARY:** This article deals with the professional rehabilitation program offered by the INSS, its administrative steps, the overall numbers of the service provided and the impact of court decisions involving this topic. What we try to explain is that it is up to the Administration to conduct the service, with autonomy. Judicial decisions determining the compulsory completion of an insured person's professional rehabilitation fall into the field of administrative discretion and tend to undermine the provision of this public service. Thus, it was found that the conduct of the professional rehabilitation program by the INSS is done with commitment and responsibility and the current jurisprudential understanding, which recognizes this autonomy, enables the effective achievement of the objectives to which it serves.

**KEYWORDS:** Professional Rehabilitation. Eligibility. Administrative Discretion.

## INTRODUÇÃO

Este artigo aborda o tema da reabilitação profissional como serviço previsto na Lei n. 8.213/91 prestado aos segurados da Previdência Social e a partir do tratamento dado pela Jurisprudência ao longo dos últimos anos.

Nos primeiros dois capítulos serão explicadas as etapas do programa de reabilitação profissional na esfera Administrativa e os números que refletem como vem sendo conduzido este serviço pelo INSS. O terceiro tópico abordará o fio condutor deste trabalho, pois justamente a imprecisão técnica quanto à definição de situações de incapacidade parcial e permanente acarreta a prolação de decisões judiciais que impõem à Autarquia previdenciária o dever de concluir um processo reabilitatório, em franca ofensa à discricionariedade administrativa. O quarto capítulo analisa como a jurisprudência no âmbito dos Juizados Especiais Federais tratou o tema nos últimos anos e da recente fixação de tese após a afetação do tema pela Turma Nacional de Unificação. Por fim, no último capítulo, a explanação de casos concretos pretende demonstrar que há comprometimento e atuação responsável por parte do INSS no que se refere à reabilitação profissional dos segurados e, principalmente, que o objetivo maior é proporcionar ao cidadão condições estruturantes de retorno ao mercado de trabalho, para que possa prover seu sustento e da sua família de forma digna.

### **1 EM QUE CONSISTE A REABILITAÇÃO PROFISSIONAL REALIZADA PELO INSS**

A reabilitação profissional é um serviço previsto na Lei n. 8.213/91 prestado aos segurados do RGPS, inclusive aposentados, e, na medida da disponibilidade, aos dependentes dos segurados. É regulada pelos artigos 62 e 89 e seguintes do diploma, que assim dispõem:

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. (Redação dada pela Lei nº 13.457, de 2017)

Parágrafo único. O benefício a que se refere o caput deste artigo será mantido até que o segurado seja considerado reabilitado para o desempenho de atividade que lhe garanta a subsistência ou, quando considerado não recuperável, seja aposentado por invalidez. (Incluído pela Lei nº 13.457, de 2017)

[...]

c) o transporte do acidentado do trabalho, quando necessário.

Art. 89. A habilitação e a reabilitação profissional e social deverão proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios para a (re) educação e de (re) adaptação profissional e social indicados para participar do mercado de trabalho e do contexto em que vive.

[...]

Art. 92. Concluído o processo de habilitação ou reabilitação social e profissional, a Previdência Social emitirá certificado individual, indicando as atividades que poderão ser exercidas pelo beneficiário, nada impedindo que este exerça outra atividade para a qual se capacitar.

O Regulamento da Previdência Social (Decreto n. 3.048/99) assim dispõe sobre a reabilitação:

Art. 136. A assistência (re)educativa e de (re) adaptação profissional, instituída sob a denominação genérica de habilitação e reabilitação profissional, visa proporcionar aos beneficiários, incapacitados parcial ou totalmente para o trabalho, em caráter obrigatório, independentemente de carência, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios indicados para proporcionar o reingresso no mercado de trabalho e no contexto em que vivem.

[...]

Art. 137. O processo de habilitação e de reabilitação profissional do beneficiário será desenvolvido por meio das funções básicas de:

I - avaliação do potencial laborativo; (Redação dada pelo Decreto nº 3.668, de 2000)

II - orientação e acompanhamento da programação profissional;

III - articulação com a comunidade, inclusive mediante a celebração de convênio para reabilitação física restrita a segurados que cumpriram os pressupostos de elegibilidade ao programa de reabilitação profissional,

com vistas ao reingresso no mercado de trabalho; e (Redação dada pelo Decreto nº 4.729, de 2003)

IV - acompanhamento e pesquisa da fixação no mercado de trabalho.

[...]

Art. 139. A programação profissional será desenvolvida mediante cursos e/ou treinamentos, na comunidade, por meio de contratos, acordos e convênios com instituições e empresas públicas ou privadas, na forma do art. 317.

O manual técnico de procedimentos da área de reabilitação profissional, Volume I, aprovado pela Resolução INSS n. 626 de 09/02/2018, é o documento técnico que norteia a ação do INSS no que se refere à reabilitação profissional, a começar pela conceituação e estipulação das fases que compõem o programa e serão a seguir abordadas.

Neste sentido:

A Reabilitação Profissional – RP é definida como a assistência educativa ou reeducativa e de adaptação ou readaptação profissional, instituída sob a denominação genérica de habilitação e reabilitação profissional, visando proporcionar aos beneficiários incapacitados parcial ou totalmente para o trabalho, em caráter obrigatório, independente de carência, e às pessoas com deficiência, os meios indicados para o reingresso no mercado de trabalho e no contexto em que vivem (art. 89 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 e art. 136 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social – RPS).

Entende-se por habilitação a ação de capacitação do indivíduo para o desenvolvimento de atividades laborativas, observando as aptidões, interesses e experiências. A readaptação profissional procura tornar o indivíduo capaz a retornar às atividades profissionais, proporcionando meios de adaptação à(s) função(ões) compatível (eis) com suas limitações.

A reabilitação profissional é um serviço do INSS a ser realizado por equipe multiprofissional especializada em medicina, serviço social, psicologia, sociologia, fisioterapia, terapia ocupacional e outras áreas afins ao programa (art. 137, §1º, do Decreto nº 3.048/99). São eles que definirão a elegibilidade do beneficiário e acompanharão todo o processo,

com a finalidade de atingir o objetivo previsto em lei, ou seja, a efetiva reinserção no mercado de trabalho e no contexto em que vive segurado.

São 4 as fases e ocorrem sequencialmente: a) avaliação do potencial laboral, composta das etapas “perícia médica de elegibilidade”, “avaliação socioprofissional” e “perícia médica de reabilitação profissional”; b) orientação e acompanhamento, composta das etapas “reunião de planejamento”, “avaliação subsequente por profissional de referência”, “perícia médica subsequente de RP” e “reunião de acompanhamento”; c) desligamento, composta das etapas “avaliação de desligamento por profissional de referência” e “perícia médica de desligamento”; e d) pesquisa da fixação.

A deflagração do processo de reabilitação profissional é cabível quando se constata, em qualquer fase do exame médico-pericial, que o segurado é insuscetível de recuperação para a atividade habitual, porém reúne condições de ser reabilitado para atividade diversa, sendo que estamos diante da perícia médica de elegibilidade, a qual é seguida da avaliação socioprofissional. Para concluir pela elegibilidade de um segurado para participação no programa de reabilitação profissional o perito médico deverá ser assertivo quanto à incapacidade parcial/total e permanente, pois somente neste contexto é que caberá o encaminhamento para próxima etapa.

Ao realizar a avaliação socioprofissional, o profissional de referência faz uma ampla pesquisa sobre a ocupação do segurado, histórico de afastamentos do trabalho, experiência profissional prévia e qualificação profissional obtida por meio de cursos e similares, bem como, avalia o grau de motivação e interesse do segurado, já que este é um ponto essencial para que obtenha êxito e, ao final, emitirá parecer, favorável ou não, para cumprimento do programa.

Logo na sequência, é realizada a perícia médica de reabilitação profissional, a cargo do médico perito, que concluirá sobre a continuação do programa a partir do que foi constatado pela perícia de elegibilidade, bem como, da avaliação socioprofissional e do potencial laboral do segurado.

A fase seguinte é denominada orientação e acompanhamento, sendo iniciada pela reunião de planejamento, oportunidade em que a equipe de reabilitação profissional (perito médico e profissional de referência) irá definir em conjunto como o programa será cumprido em determinado caso concreto (p. ex., cursos de qualificação, treinamento em empresa, etc.).

De modo a aferir a evolução do programa, efetuar orientações ao segurado e supervisionar as etapas, são realizadas avaliações subsequentes do perito médico e do profissional de referência.

Na sequência é realizada a reunião de acompanhamento, também de forma conjunta (perito médico e profissional de referência), para avaliar o

andamento das ações propostas e efetuar eventuais readequações que se façam necessárias para o atingimento do objetivo estabelecido.

A terceira fase consiste no desligamento e compreende duas etapas bem definidas: i) avaliação do desligamento pelo profissional de referência e ii) perícia médica de desligamento. Em ambas será feita a avaliação para aferir se os objetivos propostos foram atingidos, ou seja, se o segurado atingiu requalificação profissional compatível com suas limitações físicas. Caso tenha concluído com êxito, é estabelecida data para a cessação do benefício e emitido o certificado de reabilitação profissional.

A quarta e última fase do programa consiste na pesquisa de fixação, a ser realizada pelo profissional de referência, que analisará a adaptação do beneficiário ao mercado de trabalho e a efetividade do programa de reabilitação profissional, de modo que isso serve também para evolução e melhoria da prestação do serviço em si.

Esta breve explicação demonstra que o procedimento é complexo e envolve várias etapas e, sendo assim, há que se defender a discricionariedade de atuação do INSS na condução do procedimento de reabilitação profissional, com avaliação técnica e minuciosa dos critérios de ingresso e permanência do beneficiário no programa. Ou seja, não é viável que uma decisão judicial crie uma obrigação em uma situação concreta que não passou pelas etapas mencionadas, pois elas visam garantir um mínimo de segurança quanto à efetividade do programa, já que, é certo que existe dispêndio de recursos públicos para sua execução e, portanto, é preciso que reverta em um benefício real para a população em geral.

## **2 PANORAMA GERAL DA REABILITAÇÃO PROFISSIONAL NO INSS, SEUS NÚMEROS E PERSPECTIVAS**

Segundo dados apresentados pela Diretoria de Saúde do Trabalhador do INSS (DIRSAT) em 2018<sup>1</sup>, a Previdência Social possuía, em 2017, um total de 140.823 segurados em alguma fase de programa de reabilitação profissional, sendo que esse número é crescente.

Em 2017, ingressaram no programa 55.360 novos segurados (inclusão administrativa, judicial e espontânea) e destes, 32.523 foram considerados elegíveis à reabilitação.

Após um cálculo simples, teríamos 22.837 segurados considerados não elegíveis e são quatro as principais hipóteses de desligamento do

---

1 Conforme dados extraídos dos Memoriais apresentado pelo INSS antes do julgamento do Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei – PUIL n. 0506698-72.2015.4.05.8500/SE, afetado como representativo de controvérsia (tema 177).

segurado do programa de reabilitação profissional sem emissão de certificado: i) constatação de inelegibilidade permanente, acarretando a aposentadoria por invalidez (5.803 segurados); ii) constatação de inelegibilidade temporária, quando o segurado não tem, naquele momento, condições de cumprir o programa e, por isso, continua recebendo o benefício de auxílio-doença com data de cessação futura para posterior reavaliação do quadro físico pela perícia (3.728 segurados); iii) possibilidade de retorno imediato ao trabalho, quando constata-se que o segurado pode retornar à vida laboral sem necessidade de reabilitação profissional (4.897 segurados) e; iv) desnecessidade de reabilitação, quando se constata que o segurado passou a exercer outras atividades e ocorreu a auto reabilitação (2.354 segurados)

Assim, considerando o número total de 55.360 inscritos no programa em 2017, um universo de 32.523 segurados, portanto mais de 60%, foram considerados elegíveis, ou seja, seguirão para as próximas etapas. Além disso, dentre aqueles que foram considerados inelegíveis num total de 22.837, verifica-se que 9.531 continuaram sob a tutela da Previdência Social, seja em programa de reabilitação (com o recebimento de auxílio-doença), seja recebendo aposentadoria por invalidez.

Os dados numéricos demonstram o comprometimento do INSS na condução deste serviço previdenciário, sendo que seu cabimento será objeto de análise pelo INSS ao realizar perícia no ato de revisão de um benefício, tenha sido ele concedido administrativa ou judicialmente e, neste ponto, chega-se novamente à inevitável conclusão de que a condução do programa de reabilitação profissional não deve decorrer de imposição judicial.

### **3 A IMPRECISÃO TÉCNICA DO LAUDO PERICIAL JUDICIAL QUE CONCLUI PELA INCAPACIDADE PARCIAL E PERMANENTE**

Na seara administrativa, como vimos, a deflagração do processo de reabilitação profissional ocorre com a perícia de elegibilidade positiva e o segurado, embora considerado insuscetível de recuperação para a atividade habitual, reúne condições de ser reabilitado para atividade diversa. Para tanto, o perito deve verificar se estão presentes as condições de elegibilidade e preencher o Formulário de Avaliação do Potencial Laboral (FAPL), que se trata de formulário padronizado para esta etapa do processo e serve para registrar de forma concisa informações do segurado quanto ao grau de instrução, ocupação e qual a restrição física que apresenta.

Após a conclusão preliminar acerca da elegibilidade do segurado, ocorre a avaliação socioprofissional, feita por um profissional de referência (assistente social, psicólogo, etc) que preencherá o Formulário de Avaliação



Socioprofissional (FASP), sendo que é o Manual de Reabilitação Profissional do INSS que prevê como isso deverá ser feito:

Levantar dados referentes à ocupação do segurado, histórico de afastamentos do trabalho, suas experiências profissionais prévias e sua qualificação profissional obtida por cursos e treinamentos, bem como, avaliar o seu interesse e grau de motivação frente ao cumprimento do programa.

A terceira etapa desta primeira fase, que visa realizar uma ampla avaliação do potencial laboral antes de se concluir pela efetiva participação do programa de reabilitação profissional, é a perícia médica de reabilitação profissional propriamente dita. Neste momento o perito médico vai emitir parecer conclusivo sobre a continuação do segurado no referido programa, levando-se em consideração o potencial laboral do segurado e as restrições apresentadas, ou seja, utilizando-se das informações constantes no Formulário de Avaliação do Potencial Laboral (FAPL) e no Formulário de Avaliação Socioprofissional (FASP), para finalmente emitir o Formulário de Avaliação de Reabilitação Profissional (FARP) com uma das conclusões a seguir nominadas: intercorrência médica, invalidez limite indefinido, retorno imediato ao trabalho, continuidade em processo de reabilitação profissional, recusa, abandono, instrução de processo judicial, óbito, concessão/manutenção de prótese e órtese, (Re) habilitação de PcD, indeferimento de (Re) habilitação de PcD, homologação de readaptação profissional, indeferimento de readaptação profissional, transferência, não necessita de programa de RP e alta a pedido.

A transcrição detalhada das etapas prévias à deflagração do Programa de Reabilitação profissional adotadas na esfera administrativa serve aqui para demonstrar a complexidade desta avaliação, já que envolve análise multidisciplinar com ampla avaliação acerca do potencial laboral do segurado, da sua capacidade residual, da sua motivação e das suas restrições físicas, de modo a definir com precisão quais segurados preenchem o binômio necessidade/utilidade no que se refere à reabilitação profissional.

Na outra face desta moeda, estão as decisões judiciais que impõem ao INSS a obrigação de promover a reabilitação profissional. Todavia, não raro, tais decisões têm como fundamento a prova pericial que não enfrenta todas as etapas previstas na esfera administrativa. Ou seja, na perícia judicial é feita a análise ampla acerca do potencial laboral do segurado, da sua capacidade residual, da sua motivação e das suas restrições físicas, limitando-se no mais das vezes a concluir que o autor da ação apresenta

“incapacidade permanente para atividade habitual, mas não para toda e qualquer atividade” ou “incapacidade parcial permanente”.

Ademais, em muitos casos, sequer a incapacidade permanente resta configurada, mas sim uma limitação física agravada por um período de crise do quadro, que tende a evoluir naturalmente para uma estabilização e melhora.

Os contornos de um caso concreto retratam melhor esta situação. Nos autos n. 5014560-54.2017.4.04.7003, com tramitação originária perante o Juizado Especial da 4ª Vara Federal de Maringá, foi realizada perícia judicial, tendo o perito constatado que “há restrições para carga de pesos ou movimentos com os braços elevados” e concluiu nos seguintes termos:

Assim, entendemos que o autor está incapacitado para o seu trabalho habitual como eletricitista, mas pode ser reabilitado. A incapacidade está presente desde a data de cessação do último benefício. Sua autonomia está preservada.

Importante destacar aqui que no laudo judicial não foi feita ampla análise de profiessiógrafia, nem tampouco, uma avaliação do potencial laboral residual em face das limitações físicas apresentadas.

Diante da constatação por perícia judicial acerca de uma situação que retrata, à primeira vista, uma incapacidade para atividade habitual, foi apresentada proposta de acordo pelo INSS para que o benefício de auxílio-doença fosse restabelecido e o autor encaminhado para o programa de reabilitação profissional. Leia-se aqui, o programa como um todo e com todas as fases iniciais, desde a análise inicial de elegibilidade. O acordo foi assim homologado e o autor encaminhado para as providências de natureza administrativa, sendo que na perícia de elegibilidade (primeira fase da etapa inicial), o perito responsável concluiu que o segurado não era elegível e o fez de forma fundamentada, porque após análise da profiessiógrafia constatou que o segurado, além de encanador e eletricitista de manutenção, tem habilitação e experiência laboral prévia como técnico em eletrônica e informática e escolaridade equivalente ao ensino médio completo. Além disso, dentro do exame físico para avaliação das restrições, verificou mãos calosas e queimadura recente em abdômen superior decorrente de trabalho com aparelho de solda.

Diante do quadro constatado na perícia de elegibilidade – existência de capacidade laboral residual e efetivo exercício de atividade laboral –, o autor foi considerado inelegível para o programa de reabilitação profissional, por absoluta desnecessidade. No entanto, ao tomar ciência desta decisão administrativa, apresentou irresignação nos autos da ação

em que foi homologado o acordo sob o argumento de que o INSS havia descumprido a sentença homologatória e obteve decisão judicial que determinava ao INSS o restabelecimento do benefício até a conclusão do programa de reabilitação profissional. Neste contexto decisório foi impetrado o mandado de segurança n. 5013493-92.2019.4.04.7000 perante à Turma Recursal do Paraná para requerer a prevalência da análise de elegibilidade realizada na seara administrativa e a consequente cassação da decisão judicial que determinou a conclusão do programa como condição para cessação do benefício. Após debates instaurados acerca de eventual ofensa à coisa julgada, foi concedida a segurança, sendo pertinente a transcrição de trecho do voto divergente, que acabou sendo acatado pela maioria da Turma Recursal:

No processo 5014560-54.2017.4.04.7003, portanto, a decisão que transitou em julgado não condiciona a cessação do benefício de auxílio-doença à reabilitação profissional. Mas determina a reabilitação profissional, se for o caso, podendo o INSS cessar o benefício sem a reabilitação profissional, desde que a cessação seja “fundada em laudo médico pericial detalhado”. E, de acordo com a análise do processo, o INSS não promoveu a reabilitação profissional do segurado, mas cessou o auxílio-doença após laudo técnico detalhado e que conclui pela recuperação da capacidade. Nessas condições, é possível concluir que o INSS não afronta a decisão que transitou em julgado no processo 5014560-54.2017.4.04.7003, pois, ao contrário do que consta na decisão impetrada, a cessação do auxílio-doença não ficou condicionado à reabilitação profissional.

Observa-se, então, que a prova técnica (perícia judicial) carece, na maioria das vezes, de elementos essenciais para o trato da questão, pois não realiza uma investigação detalhada acerca da efetiva atividade habitual, não esclarece quais são as efetivas demandas físicas para realização da atividade, nem tampouco se debruça sobre experiências profissionais prévias. Portanto, a necessária análise do binômio restrições físicas/capacidade laboral residual/qualificação técnica não é realizada no bojo da ação judicial.

Ora, se esta prova técnica produzida judicialmente não faz a análise completa e prévia acerca do potencial laboral, não poderia também servir como fundamento técnico para “obrigar” o INSS a concluir o programa de reabilitação profissional em determinada situação.

É de se dizer que os parâmetros administrativos e judiciais para encaminhamento para o programa de reabilitação profissional são distintos

e, sendo assim, considerando a completude e complexidade dos critérios administrativos próprios para a avaliação das condições de acesso ao programa, não parece razoável que o INSS seja condenado judicialmente a promover a reabilitação profissional de um segurado.

#### **4 A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL QUANTO AO PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NO TEMA DA REABILITAÇÃO PROFISSIONAL**

No que se refere ao entendimento jurisprudencial envolvendo o tema da reabilitação profissional constata-se uma evolução. Até pouco tempo atrás, não estava em pauta a prevalência da análise de elegibilidade realizada na seara administrativa e, normalmente, as decisões judiciais eram proferidas no sentido de determinar ao INSS que concluísse o programa de reabilitação profissional no caso concreto.

Algumas decisões judiciais chegavam a determinar para qual função o segurado deveria ser reabilitado, incidindo em franco desrespeito à autonomia administrativa para conduzir o programa. É o exemplo da sentença proferida nos autos n. 5047345-44.2018.4.04.7000 em 11/03/2019, pelo Juízo 22ª Vara Federal de Curitiba:

Ante o exposto, defiro o pedido de antecipação da tutela e julgo parcialmente procedentes os pedidos, com fulcro no art. 487, I, do Código de Processo Civil, a fim de condenar o Instituto Nacional do Seguro Social a: a) substituir o benefício de aposentadoria por invalidez que recebe a autora (NB 553.653.402-1) pelo benefício de auxílio-doença a partir do dia 16.11.2018, na forma da fundamentação, o qual deverá ser mantido enquanto ele estiver submetido a processo de reabilitação profissional para função com remuneração semelhante à de uma bancária, na forma da fundamentação;

Na mesma linha de raciocínio, as decisões judiciais condicionavam a cessação do benefício à conclusão da reabilitação profissional:

Ante o exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, extinguindo o processo com resolução de mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do CPC, para condenar o INSS a: a) implantar o benefício previdenciário, obedecidos os seguintes parâmetros [...] O benefício apenas poderá ser cessado sem conversão em outro: (i) na hipótese de retorno voluntário da parte autora ao labor, ou (ii) de seu falecimento. O benefício poderá ser suspenso: (i) em caso de recusa de participação ou abandono imotivados do processo de reabilitação e (ii)

não comparecimento em perícia administrativa. (Sentença proferida em 08/11/2018, nos autos n. 5000249-58.2018.4.04.7024 pelo Juízo da 1ª UAA em Wenceslau Braz).

O entendimento jurisprudencial na Turma Nacional de Uniformização se formou no sentido de impor ao INSS a penalidade de conversão para o benefício de aposentadoria por invalidez em caso de não realização da reabilitação profissional, conforme decisões da Turma Regional de Uniformização da 4ª Região e a seguir transcritas:

O segurado em gozo de auxílio-doença, insusceptível 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” – art. 62 da Lei n. 8.213/91. (Acórdão proferido em 01/06/2012 nos autos n. 00020227420074036302, TNU)

É neste contexto jurisprudencial que surge o embate que deu origem ao Tema 177, afetado em 29/05/2018 como representativo da controvérsia no PUIL n. 0506698-72.2015.4.05.8500/SE, qual seja, se decisão judicial de concessão/restabelecimento do benefício de auxílio-doença também pode determinar a submissão do segurado a processo de reabilitação profissional ou se tal ato se insere no âmbito da discricionariedade do INSS (arts. 62 e 89, ambos da Lei n. 8.213/1991).

Após amplo debate e a demonstração por parte do INSS, por intermédio da Procuradoria Geral Federal, de que as etapas atinentes à reabilitação profissional devem ficar à cargo da Autarquia, foi firmada em 26/02/2019 a seguinte tese:

1. Constatada a existência de incapacidade parcial e permanente, não sendo o caso de aplicação da Súmula 47 da TNU, a decisão judicial poderá determinar o encaminhamento do segurado para análise administrativa de elegibilidade à reabilitação profissional, sendo inviável a condenação prévia à concessão de aposentadoria por invalidez condicionada ao insucesso da reabilitação; 2. A análise administrativa da elegibilidade à reabilitação profissional deverá adotar como premissa a conclusão da decisão judicial sobre a existência de incapacidade parcial e permanente, ressalvada a

possibilidade de constatação de modificação das circunstâncias fáticas após a sentença.

A questão foi tratada de forma precisa, merecendo aqui a transcrição do voto-vista de lavra da MM. Juíza Federal Tais Vargas Ferracini de Campos Gurgel:

Com efeito, é inafastável a possibilidade de que o Judiciário imponha ao INSS o dever de iniciar o processo de reabilitação, na medida em que esta é uma prestação previdenciária prevista pelo ordenamento jurídico vigente, possuindo um caráter dúplice de benefício e dever, tanto do segurado, quanto da autarquia previdenciária.

Por outro lado, não se pode olvidar de que a prestação em questão possui uma natureza bastante peculiar, sendo que o sucesso de seu resultado é multifatorial; depende da possibilidade concreta de reabilitação do segurado, que passa não só pela análise médica das moléstias que lhe acometem, mas também do meio em que está inserido, de sua prévia capacitação educacional e profissional, das possibilidades de emprego e reinserção em mercado de trabalho em sua região etc.

A análise, enfim, é multidisciplinar para a eleição dos casos que possuem condições para reabilitação; e, mesmo entre estes, no curso do processo podem ocorrer diversos eventos que alteram o resultado, impossibilitando a reabilitação proposta, como a reinserção voluntária do autor em exercício de função diversa, a piora de suas condições de saúde ou mesmo a ausência de adesão do segurado ao processo, impossibilitando sua conclusão.

Desta forma, é temerário e prematuro que se ordene a reabilitação propriamente dita; deve haver somente a determinação de deflagração do processo, como bem exposto pelo voto do relator, através da dita perícia de elegibilidade, sendo que o resultado do processo dependerá do desenrolar dos fatos, no âmbito administrativo.

Mas repita-se, caso seja o autor avaliado em fase de perícia de elegibilidade e localizado um potencial laboral residual, **NÃO HÁ RAZÃO PARA QUE SEJA MANTIDO** em programa de Reabilitação Profissional.

Com este novo cenário jurisprudencial, constata-se uma evolução clara e já perceptível nas ações judiciais em andamento, sendo que a

sentença proferida nos autos n. 50473454420184047000 mencionada no início do capítulo, foi reformada recentemente:

Isto posto, voto no sentido de dar provimento ao recurso do INSS, reformando parcialmente a sentença, a fim de determinar o encaminhamento do segurado para análise administrativa de elegibilidade à reabilitação profissional, sem condicionar o insucesso da reabilitação à conversão do benefício em aposentadoria por invalidez. (Acórdão prolatado em 26/06/2019 pela 4ª Turma Recursal do Paraná)

É este, atualmente, o entendimento jurisprudencial vigente e que se revela adequado, já que devolve para a Autarquia a condução do programa de Reabilitação Profissional.

#### **5 SITUAÇÕES CONCRETAS QUE DEMONSTRAM A CONDUÇÃO O PROGRAMA DE REABILITAÇÃO PROFISSIONAL PELO INSS**

A condução do programa de reabilitação profissional pela própria Autarquia previdenciária, com a realização das etapas bem delineadas, principalmente no que tange à elegibilidade do segurado é uma realidade fática e não meramente previsão normativa, seja em processos concessórios de natureza administrativa, seja em razão de concessão judicial com encaminhamento ao programa.

Alguns exemplos clareiam tal percepção:

Nos autos judiciais n. 5042158-89.2017.4.04.7000 da 9ª Vara Federal de Curitiba, após emissão de laudo pericial que concluiu pela limitação do autor para exercer atividades com demanda de esforço físico, permanência em pé e deambulação prolongada em razão de fratura de calcâneo, as partes firmaram acordo que previa o restabelecimento do benefício de auxílio-doença e o encaminhamento do segurado para análise de elegibilidade para fins de reabilitação profissional. Realizada a perícia de elegibilidade, constatou-se que o autor, 39 anos, ensino médio completo, com carteira de habilitação renovada sem qualquer observação de restrição ou limitação em pé direito, com experiência laboral prévia como eletricista, auxiliar de manutenção em veículos e garçom, possui habilitação específica e experiência para exercer atividades adequadas à sua condição física. Ou seja, não é necessária a reabilitação profissional neste caso e isso foi reconhecido pelo magistrado após análise dos documentos comprobatórios.

Em outro exemplo, o INSS, a partir de concessão administrativa (não por determinação judicial) encaminhou o segurado para o programa

de reabilitação profissional. Trata-se de segurado com 38 anos, portador de Espondilite Ancilosante<sup>2</sup>, que estava aposentado desde 2004 por estar incapaz para exercer a função de mecânico industrial (manuseio do torno). Por ocasião do programa de revisão de benefícios por incapacidade realizado pelo INSS nos anos de 2016 a 2018, foi considerado elegível para reabilitação profissional por apresentar bom perfil cognitivo para assumir atividades ocupacionais sem risco ergonômico ou demanda física que acarretem sobrecarga para o quadril. Feita a análise acerca do potencial laboral (primeira etapa), o segurado foi encaminhado para realização de curso de informática, frequentando às aulas entre janeiro de 2018 a julho de 2019, obteve boas notas e demonstrou estar motivado, de acordo com relatórios de acompanhamento mensal realizado pelo profissional de referência. Em setembro de 2019 foi emitido o certificado de reabilitação profissional em nome do segurado para a função de técnico em informática e encaminhado o currículo para setor de recursos humanos de uma empresa que, mediante contato prévio feito pelo profissional de referência, tinha uma demanda de posto de trabalho que poderia ser preenchida pelo segurado. Ainda que a realocação no mercado de trabalho não seja obrigação legal do INSS, constata-se que, uma vez concluído o processo com êxito, o encaminhamento para a vaga de trabalho é uma consequência natural do trabalho feito ao longo do programa.

Os exemplos acima demonstram o comprometimento e a seriedade com que o programa de reabilitação profissional é conduzido na esfera administrativa, que possui o repertório técnico demandado e, por esta razão, deve ter autonomia para que possa prestar o serviço público de forma adequada.

## 6 CONCLUSÃO

A reabilitação profissional é um serviço público voltado a proporcionar o retorno ao mercado de trabalho ao segurado da Previdência Social que esteja incapaz parcial ou totalmente para exercer atividade laboral.

Ocorre que, como visto, o programa compreende etapas de natureza técnica e prescinde de prévia análise a ser realizada por uma equipe multidisciplinar capaz de definir quais segurados são elegíveis, bem como,

---

2 Espondilite anquilosante é uma doença inflamatória crônica, por enquanto incurável, que afeta as articulações do esqueleto axial (que compreende os ossos da cabeça, tórax e coluna), especialmente as da coluna e ombros, e também afeta as articulações dos quadris e joelhos. In: <<https://drauziovarella.uol.com.br/doencas-e-sintomas>>.



de acompanhar todo o processo, com a finalidade de atingir o objetivo previsto em lei, ou seja, a reinserção no mercado de trabalho.

Os números trazidos comprovam que efetivamente o serviço é prestado de forma comprometida e responsável, prezando o INSS que reinserção do segurado no mercado de trabalho se dê de forma consistente e duradoura.

Antes de se concluir pela necessidade/utilidade da reabilitação profissional, faz-se necessária a investigação detalhada acerca da efetiva atividade habitual e das demandas físicas para sua execução, bem como, a análise das experiências profissionais prévias e da(s) limitação(ões) física(s) existente(s) e, todos elementos resultarão no esboço do potencial laborativo residual. A partir deste cenário é que se define o próximo passo, que poderá ou não indicar a continuidade do programa de reabilitação profissional.

Logicamente, se no bojo de uma ação judicial não foram analisados todos os aspectos mencionados e não se tem uma ideia precisa de qual o potencial laborativo residual de um segurado, não é aceitável que a decisão judicial imponha ao INSS a obrigação concluir a reabilitação profissional, ou ainda, determine a conversão para o benefício de aposentadoria por invalidez em caso de não comprovação da reabilitação profissional.

É precisamente neste contexto que a defesa judicial do INSS passou a defender a tese voltada a resguardar a autonomia administrativa no tocante à condução do programa de reabilitação profissional, o que enfim foi albergado pela tese firmada no julgamento do Tema 177 pela TNU.

Por fim, os exemplos citados neste trabalho servem para ilustrar e tornar mais palpável a condução das etapas pelo INSS, comprovando a eficiência e efetividade da reabilitação profissional conduzida na esfera administrativa de forma autônoma e não como fruto de imposição judicial.

## **REFERÊNCIA**

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. *Manual Técnico de Procedimentos da Área de Reabilitação Profissional*. v. 1, fev. 2018.

