



FACULDADE PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

VALDICLEI LUIZ MONTANI  
GILMAR AMBRÓSIO

**LEI 13.486/19 PROGRAMA ESPECIAL PARA ANÁLISE DE  
BENEFÍCIO COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE -  
O PENTE FINO E SEUS IMPACTOS SOCIAIS PÓS-REFORMA**

PARAUAPEBAS  
2023



VALDICLEI LUIZ MONTANI  
GILMAR AMBRÓSIO

**LEI 13.486/19 PROGRAMA ESPECIAL PARA ANÁLISE DE  
BENEFÍCIO COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE -  
O PENTE FINO E SEUS IMPACTOS SOCIAIS PÓS-REFORMA**

Trabalho de Conclusão do Curso (TCC),  
apresentado para a Faculdade para o  
Desenvolvimento Sustentável da Amazônia -  
FADESA, como parte das exigências do  
Programa do Curso de Direito para a obtenção  
do Título de Bacharel.

Orientador: Prof. Wyderlannya de Aguiar Costa.

PARAUAPEBAS  
2023

**MONTANI, Valdiclei Luiz; AMBRÓSIO, Gilmar.**

**LEI 13.486/19 PROGRAMA ESPECIAL PARA ANALISE DE  
BENEFICIO COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE - O PENTE  
FINO E SEUS IMPACTOS SOCIAIS PÓS-REFORMA**

Wyderlannya de Aguiar Costa, 2023.

37 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia - FADESA, Parauapebas – PA, 2023.

**Nota:** A versão original deste trabalho de conclusão de curso encontra-se disponível no Serviço de Biblioteca e Documentação da Faculdade para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia – FADESA em Parauapebas – PA.

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial deste trabalho de conclusão, por processos fotocopiadores e outros meios eletrônicos.

Comitê de Ética

Protocolo nº:

Data:

VALDICLEI LUIZ MONTANI  
GILMAR ANBRÓSIO

**LEI 13.486/19 PROGRAMA ESPECIAL PARA ANÁLISE DE  
BENEFÍCIO COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE -  
O PENTE FINO E SEUS IMPACTOS SOCIAIS PÓS-REFORMA**

Trabalho de Conclusão do Curso, apresentado para a Faculdade para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia - FADESA, como parte das exigências do Programa do Curso de Direito para a obtenção do Título de Bacharel.

Aprovado em 28/11/2023.



**Banca Examinadora**



Prof. (a) Dr.<sup>(a)</sup> Matheus Catão  
FADESA



Prof. Dr.<sup>(a)</sup> Tiago Fernandes  
FADESA



Prof.(a) Dr. (a) Wyderlannya de Aguiar Costa  
FADESA

Data de depósito do trabalho de conclusão: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

Eu Valdiclei Luiz Montani agradeço a Deus, pela minha vida, e por me ajudar a chegar até aqui e ultrapassar todos os obstáculos que apareceram ao longo do curso. A minha família, minha esposa Maria do Socorro por sempre acreditar e incentivar nos momentos de fraquesa onde a vontade de parar era mais forte, ou das vezes que achava que não daria certo, dela trago a frase *“tudo vai da certo, o que depende somente da gente não tem como dar errado”*, aos meus filhos que compreenderam a minha ausencia por varias noites durante os ultimos cinco anos.

Aos meus professores, pela paciência e dedicação ao longo desses 5 anos, pelos ensinamentos que me permitiram apresentar o melhor desempenho no meu processo de formação profissional.

Como meus agradecimentos, eu, Gilmar Ambrósio, quero agradecer primeiramente a Deus, que sempre esteve comigo, pela vida, saúde e oportunidade de realizar o presente trabalho.

Agradeço a minha orientadora Wyderlannya, pela orientação prestada, a paciência e apoio durante todo o trabalho.

Agradeço aos meus familiares e amigos, pelas informações prestadas durante os cinco anos de curso, sem os mesmos nada seria possível.

Fazer justiça e juízo é mais aceitável ao Senhor do que sacrifício. Provérbios 21;3

*“O homem, quando jovem, é só, apesar de suas múltiplas experiências. Ele pretende, nessa época, conformar a realidade com suas mãos, servindo-se dela, pois acredita que, ganhando o mundo, conseguirá ganhar-se a si próprio. Acontece, entretanto, que nascemos para o encontro com o outro, e não o seu domínio. Encontrá-lo é perdê-lo, é contemplá-lo na sua libérrima existência, é respeitá-lo e amá-lo na sua total e gratuita inutilidade. O começo da sabedoria consiste em perceber que temos e teremos as mãos vazias, na medida em que tenhamos ganho ou pretendamos ganhar o mundo. Neste momento, a solidão nos atravessa como um dardo. É meio-dia em nossa vida, e a face do outro nos contempla como um enigma. Feliz daquele que, ao meio-dia, se percebe em plena treva, pobre e nu. Este é o preço do encontro, do possível encontro com o outro. A construção de tal possibilidade passa a ser, desde então, o trabalho do homem que merece o seu nome.”*

*Retirado do livro: SABINO, Fernando. O encontro marcado. Rio de Janeiro: Record, 1995 (pág. 05).*

## RESUMO.

O presente trabalho de conclusão de curso, tem por objetivo aprofundar o estudo da Lei 13.846/19, que foi denominada de PENTE-FINO, medida que teve início como Lei temporária, Medida Provisória nº 871/19 e após transformada em Lei, foi abordado os elementos históricos e jurídicos da criação da previdência social, para melhor compreensão do seu objetivo, para apresentar se tal Lei cumpriu sua natureza ou apenas foi instrumento de vedação de direitos.

Utilizou-se de revisão bibliográfica, explorando-se o contexto histórico em conjunto com a construção do sistema previdenciário brasileiro através da pesquisa de artigos, capítulos de livros, bem como a legislação brasileira. Descrevemos fatos históricos que chegaram as leis que regularizam o sistema previdenciário, emendas constitucionais que se modificaram ao longo dos anos, trazendo mudança de direitos e deveres dos segurados perante a previdência social, bem como o impacto social trazido pela Lei 13.846/19, para os segurados e a sociedade como um todo.

O parecer tirado do verdadeiro resultado do pente-fino, foi que a idéia principal era positiva, mas sua execução foi negativa, no entanto poderia ser melhorado com aplicação mais centralizada e eficaz, onde o estudo do caso concreto, situação real do segurado, traria resultado eficaz e não somente um corte desmedido com cessações indevidas de benefícios, bem como diversos trabalhadores incapazes físico, mental ou socialmente, considerados aptos, mas estes sem condições de voltar ao mercado de trabalho, criando outro problema social o limbo previdenciário, situação em que o segurado não recebe do seu empregador e nem da previdência social, esclarecendo a que veio e apresentando os impactos que esta lei que tinha o objetivo de combater fraudes e revisar situações não mais existentes em relação aos benefícios, que aumentaram em vários sentidos as desigualdades, seja pela forma como foi realizada, seja pelo agravamento das vulnerabilidades sociais, causados pela pandemia do covid 19.

Ao final, teremos uma análise aprofundada de que para todo e qualquer medida governamental de revisão de benefícios, deve haver preparação dos servidores, análise do fato concreto, verificação de outras possíveis incapacidades, fazendo com que uma reanálise de direitos não tão somente a extinção destes, tão pouco transforme uma medida de lei em objeto de injustiça social, desvirtuado assim o escopo da criação da previdência e assistência social, trazidos no artigo 201 da

referida lei, que nada mais é do que propiciar a nação brasileira a dignidade social, em um sistema de solidariedade onde todos contribuem e assim possam gozar da proteção social, natureza dos benefícios previdenciários.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pente- fino, objetivo, revisão de benefícios, dignidade da pessoa humana.

### **ABSTRACT**

This course conclusion work aims to deepen the study of Law 13,846/19, which was called COMB-FINO, a measure that began as a temporary Law, Provisional Measure nº 871/19 and after transformed into Law, was addressed the historical and legal elements of the creation of social security, to better understand its objective, to present whether this Law fulfilled its nature or was merely an instrument for prohibiting rights.

A bibliographical review was used, exploring the historical context in conjunction with the construction of the Brazilian social security system through research of articles, book chapters, as well as Brazilian legislation. We describe historical facts that included the laws that regularize the social security system, constitutional amendments that have changed over the years, bringing changes to the rights and duties of those insured before social security, as well as the social impact brought by Law 13.846/19, for the policyholders and society as a whole.

The opinion taken from the true result of the fine-tooth comb was that the main idea was positive, but its execution was negative, however it could be improved with a more centralized and effective application, where the study of the concrete case, the real situation of the insured, would bring effective results and not just an unmeasured cut with undue terminations of benefits, as well as several physically, mentally or socially incapable workers considered fit and unable to return to the job market, creating another social problem: social security limbo, a situation in which the insured does not receive from his employer or social security, clarifying what it came from and presenting the impacts that this law, which had the objective of combating fraud and reviewing situations that no longer exist in relation to benefits, which increased inequalities in several ways, whether through way in which it was carried out, whether due to the worsening of social vulnerabilities, caused by the covid 19 pandemic.

In the end, we will have an in-depth analysis that for any and all government measures



to review benefits, there must be preparation of employees, analysis of the concrete fact, verification of other possible disabilities, making a reanalysis of rights not just the extinction of these , nor does it transform a measure of law into an object of social injustice, thus distorting the scope of the creation of social security and assistance, set out in article 201 of the aforementioned law, which is nothing more than providing the Brazilian nation with social dignity, in a solidarity system where everyone contributes and thus can enjoy social protection, the nature of social security benefits.

**KEYWORDS:** Comb, objective, benefits review, human dignity.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 01</b> – Fila de Espera INSS.....	18
<b>Figura 02</b> – Tempo de Espera.....	18
<b>Figura 03</b> – Número de Pedidos últimos anos.....	23

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
2. DEFINIÇÃO DIREITO PREVIDENCIARIO .....	3
2.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	6
3. PENTE FINO- EM SUA FINALIDADE .....	10
<b>4. DO BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE A LUZ DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA</b>	<b>13</b>
<b>5. DA ANÁLISE DA LEI 13.846/19- .....</b>	<b>15</b>
6. ESTATÍSTICAS DOS BENEFÍCIOS- IMPACTOS SOCIAIS .....	18
7. DO LIMBO PREVIDENCIÁRIO- IMPACTOS SOCIAIS .....	19
<b>8. CONCLUSÃO</b> .....	<b>23</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>26</b>

## 01 - INTRODUÇÃO

A Medida Provisória 871/19, que se transformou na Lei 13.846/19, traz em sua concepção o objetivo de revisar possíveis irregularidades em benefícios previdenciários por incapacidade, ainda busca verificar que benefícios sem realização de perícia há mais de 6 meses, portanto, havendo a recuperação da capacidade, não havendo revisão haveria aumento de gastos, uma vez pagos sem que o segurado fizesse jus a seu recebimento.

A ideia inicial de todo benefício previdenciário por incapacidade, que se passasse por revisões periódicas, os benefícios por incapacidade temporários, por perícias requeridas por meio de prorrogação, os benefícios previdenciários permanentes, no mínimo a cada 10 anos e assistenciais, nos prazos mínimos de dois anos.

A justificativa aplicada, era buscar economia, quando naquele momento se falava da necessidade de uma reforma da previdência, com o intuito de prevenir uma previdência social sem fundos no futuro, a ordem era buscar meios de manter as futuras gerações, tendo em vista a longevidade dos mais velhos e inserção tardia dos mais novos no mercado de trabalho, para isso se combateria fraudes e manutenções indevidas de benefícios.

A situação criada pela falta de gestão que possibilitou segurados estarem a longos prazos sem retornar na perícia, e a consequência dos benefícios previdenciários e assistenciais, concedidos sem data fim, ou que se estenderam por longos anos sem que fossem chamados a se apresentar a avaliação médica, dos quais deveriam aferir se os requisitos nos quais o segurado no momento da perícia de concessão ainda existiam, se houveram agravamentos, ou se tivessem sido solucionados, o que levaria a que no último caso o segurado ou por falta de conhecimento ou por comodismo ficasse por anos recebendo indevidamente da previdência social, mesmo que já estivesse apto ao retorno ao trabalho.

No entanto, inúmeras variáveis deveriam ter sido consideradas, a especialidade de cada perícia, o tempo de afastamento, a idade dos segurados, empregadores falidos ou extintos, uma série de situações que a gestão da Previdência Social, não teve o cuidado de considerar e orientar os peritos, pois o problema de gestão não foi sanado, o PENTE-FINO, foi apenas uma série de cortes de benefícios, sem que

fossem verificados o caso concreto, tão pouco a incapacidade real do segurado, se no momento desta perícia, não tinham outras incapacidades, tais como a incapacidade social, o problema de gestão continuou a existir, com o agravante da ordem que a economia precisava acontecer urgente do jeito que desse, imediatamente.

Se os problemas de gestão não foram resolvidos, o PENTE-FINO, da forma que foi implantado, veio ao final mais atrapalhar que ajudar, pois cessou direitos, obrigou cidadãos despreparados ou incapazes a se lançarem em um mercado de trabalho que não os queria, ou ainda não os podia recebê-los, seja por uma mão de obra desqualificada, seja por estarem definitivamente incapazes para o trabalho, ou ainda para suas profissões, pelo fato de que a perícia não avaliou incapacidade, simplesmente cessou benefícios recebidos a longo prazo em sua grande maioria o PENTE FINO não passou de um meio de cessar benefícios e trazer o terror a quem de fato ainda estava incapacitado ou adquiriu outro tipo de incapacidade, a social .

O PENTE-FINO deveria sanar fraudes e cumprir a determinação de que todo benefício previdenciário por incapacidade fosse revisado para garantir se ainda estavam presentes os pressupostos que ensejaram a sua concessão, partindo para a análise se tal medida atingiu o esperado, ou seja, garantir o cumprimento da lei, ou apenas se tornou uma medida que devolveu vários trabalhadores sem capacidade laboral a sociedade, aumentando desigualdades e desvirtuando a proteção social que é a premissa maior do direito previdenciário. Todo projeto de lei visa solucionar, regulamentar ou garantir um direito, o PENTE-FINO, se tivesse sido aplicado de acordo com sua proposta, poderia trazer a economia objetivada para os cofres públicos, desde que houvesse a capacitação necessária para que os avaliadores, médicos peritos, que estavam a frente do cumprimento desta lei, pudessem entender o tamanho do problema que se cria, em dar apto ao inapto, em devolver a sociedade um indivíduo afastado do crescimento tecnológico há vários anos, ou simplesmente ainda doente.

A análise dos pressupostos desta lei, as variáveis do momento da sua implantação, a falta de estrutura ainda existentes nos órgãos gestores da previdência, e os números gerados com seus resultados serão devidamente apresentados no decorrer do presente trabalho.

## **2. DEFINIÇÃO DIREITO PREVIDENCIARIO**

O Direito Previdenciário é uma matéria complexa e de fundamental importância para a sociedade, é garantia constitucional, e sofre alterações quase que diariamente, são Leis, Decretos, Portarias, entendimentos, que tornam esta matéria dinâmica e digna de atenção e cuidado, é a vida de um ser humano que ele define, é o futuro que ele planeja, é a vulnerabilidade que ele protege, é a necessidade que ele supre.

### **2.1 Direto Previdenciário -A luz da Constituição**

Já descrito na Constituição Federal o direito ao acesso a previdência é garantido e nela também se encontra a descrição de tudo que se adquire quando dela se faz parte. Portanto, vejamos os artigos 6º e o artigo 201, que fala:

No artigo 6º. da CF detalha que o direito à previdência social é um direito social que visa garantir aos indivíduos o exercício e usufruto de direitos fundamentais em condições de igualdade, para que tenham uma vida digna por meio da proteção e garantias dadas pelo estado de direito.

Já o artigo 201 define:

201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º

O verdadeiro sentido da previdência social, é proporcionar aos seus segurados uma garantia de prevenir situações de vulnerabilidade ou risco social, ou seja, trazer tranquilidade de uma velhice segura, garantia de proteção para viúvos e órfãos, alternativa de substituição de renda em caso de doenças.

O direito previdenciário se divide em suas descrições e fontes de custeio em duas leis, quais sejam a Lei 8213/91, que é a Lei que determina todo o procedimento a ser adotado para que todo e qualquer cidadão venha ter o seu direito assegurado, bem como define quais os benefícios previdenciários existem e a forma de adquiri-los e a Lei 8.212/91, que determina as fontes de custeio e a forma de cálculo com os quais se chegará ao valor deste benefício.

No Brasil a previdência social é solidária e obrigatória, devem todos contribuir em prol da coletividade. O que falta para que o direito previdenciário venha a atingir seu principal objetivo é uma ampla divulgação de o que fazer para que todos possam um dia ter esse direito garantido, pois ainda para a grande maioria da população brasileira, a aposentadoria, bem como todo e qualquer benefício previdenciário é adquirido de forma automática, apenas por ter idade para poder se aposentar, apenas por estar doente para parar de trabalhar e poder receber, apenas por ter havido o óbito para se ter direito a pensão, no entanto, o direito previdenciário é um ramo do direito, tido ainda para a maioria das pessoas, como uma matéria não muito complexa, mesmo com a infinidade de leis que são promulgadas e depois revogadas, emendas que modificam a nossa Constituição, mesmo nascendo e morrendo decretos e portarias diariamente, mesmo se tratando de um direito tão fundamental e importante, o direito a uma vida digna.

O estudo do direito previdenciário, não envolve somente saber quais benefícios são adquiridos através desta matéria do direito, mas sim entender o fato gerador, de que todo direito a benefício previdenciário provém, que é a existência do trabalho gerador de renda, bem como cada benefício possui uma regra de cálculo que precisa ser conhecida, e cada benefício possui requisitos próprios, que podem variar entre uma idade mínima a ser preenchida ou um tempo mínimo de contribuição.

O direito previdenciário é, portanto, o direito que assegura todo e qualquer indivíduo o direito constitucional de acesso a se ver protegido diante de um risco

social, desde que este indivíduo desse aos cofres públicos uma contrapartida, ou seja, o direito a previdência social é como se fosse uma poupança forçada, pois tem natureza obrigatória, e tem natureza solidária, pois todos devem contribuir para essa poupança, no intuito que se precisar, tenha acesso a esse direito constitucional, ou os deixe aos seus herdeiros.

O que se presume, portanto, que aquele indivíduo que não contribui, não terá direito a requerer ou gozar de nenhum benefício previdenciário, tão pouco deixará amparados seus herdeiros em caso de morte, embora isso não seja de conhecimento geral da população.

Veja que não estamos falando de benefício assistencial, que é quando o indivíduo em situação de risco, preenchendo os requisitos inerentes a sua concessão, adquire direito a um benefício que venha lhe garantir dignidade, trata-se de fontes de custeio diferentes e não precisa ter contribuído com nenhum valor, basta apenas ter preenchido os requisitos trazidos por força da Lei 8.742/99.

Ao se falar em fonte de custeio, destaca-se também ao que se destina as contribuições que vão para os cofres da previdência, que se alimenta de impostos pagos por empresas, além das contribuições pagas por cada trabalhador.

Embora se fale de déficit, ou rombo na previdência este ainda é o meio de investimento mais seguro ao indivíduo, embora que com as limitações de teto, aquele que pretende manter o padrão de vida atendido pelo salário que ganha deva buscar outros meios de promovê-la além da contribuição, fase em que entraria a previdência complementar, oferecida pelas instituições financeiras ou de forma específica nos Regimes de Servidores Públicos.

Em suma o direito previdenciário, é o conjunto de leis que regulamenta os benefícios que tem como fato gerador o trabalho, que possuem um tempo mínimo de contribuição e que determina quais regras a seguir, quando o cidadão requer um benefício junto a previdência social, lhe ditando, os requisitos, os valores a receber e tudo o que for necessário pra sua concessão.

### **Direito previdenciário a luz da doutrina**

A doutrina previdenciária tem conceitos extremamente filosóficos em relação ao direito da previdenciário, onde o poder-dever do Estado, traz a obrigatoriedade do poder judiciário avaliar direitos buscando sempre a proteção do cidadão, se defende que para isso foi criado o direito previdenciário, a luz do princípio da dignidade humana, embora se trate de um direito adquirido a partir da contribuição social



obrigatória, ao ser analisado, é necessário trazer a Lei como premissa maior, senão, todo o sentido de proteção social garantido por nossa carta magna, se torna obsoleto e sem sentido.

É justo que seja explicado a população brasileira que a Previdência Social não distribui direito a quem quer, e sim devolve ao cidadão o que de fato ele depositou em seus cofres para quando estivesse em risco social.

## **2.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

Dentro da evolução histórica do direito previdenciário, destacamos que a previdência social comemora no ano de 2023, 100 anos de existência, desde um pensamento de amparo, abriu-se o leque de grandes possibilidades para os mais diversos tipos de benefícios, visando a supressão de dificuldade e com o intuito da proteção social.

Prestamos aqui nossa homenagem a estes cem anos de história, de lutas, desafios, acertos e desacertos, que teve início com as caixas de assistências - CAPs até chegar a um complexo e vasto sistema solidário de arrecadação e concessão de benefícios previdenciário.

Desde a constituição de 1946 até a 1988 houveram grandes mudanças e ainda pelo menos duas grandes mudanças constitucionais tidas como reformas quais sejam a Emenda Constitucional 20/1998 e a Emenda Constitucional 103/ 2019, posteriormente discutidas.

Mas antes é preciso entender que o processo de desenvolvimento industrial da sociedade depende de diversos fatores que servem como instrumento de alavanca estatal, sendo assim, o trabalho preciso em momento diverso se configura de acordo com a necessidade prevista para atingir tal evolução industrial, o direito a previdência se categoriza como um de tais fatores. Então, data-se a origem do direito Previdenciário no século XIX, período imperial, não para todos, mas para alguns, com o surgimento dos chamados “montepios”, uma espécie de caixas de fundos onde os servidores públicos faziam um fundo para possível garantia de pensão por morte, a sua livre escolha, neste período foi sancionada Lei 3.397/1888, criando uma caixa socorro para os funcionários das ferrovias estatais, seguindo-se com a criação de montepios para os funcionários dos correios e fundo de socorros, e outros fundos para outras categorias profissionais, fazendo com que o demais estando fora de classe,

não obtivesse tal direito.

Em 24 de janeiro de 1923, assinada pelo presidente Arthur Bernardes e aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional a doutrina majoritária da lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682/23) embora não bem recebida pelo os empresários, este foi o marco inicial da previdência social no Brasil, através da Lei Eloy Chaves, foram criadas as caixas de pensões, assim estipulando a idade mínima de 50 anos e 30 anos de contribuição para o trabalhador obter sua aposentadoria, esses dois requisitos eram obrigatórios para que se tivesse acesso a concessão dos benefícios e ainda era o que constituía o fato gerador para possibilitar a manutenção e existência da seguridade social.

Embora a época a idéia da criação de uma reserva obrigatória, ensejassem conflitos, até pelo fato de que algumas ferrovias não depositavam suas contribuições nos CAPs, ou por haver também monopólio da administração do próprio CAPs que impedia empregados de fazerem parte da unidade, o que por sua vez resultava em não haver retorno financeiro para os trabalhadores, sobre a previsão do total arrecadado, tem-se também um marco na história dos direitos trabalhistas tendo o papel da semente do que viria a ser todo o Sistema de Previdência Social.

Subsequentemente, diante de momentos históricos ocorridos, como crise econômica na década de 30 e referente ao setor internacional de exportação cafeeira, conhecida como “Grande depressão” em 1929, causada pela falta de regulamentação da economia e a oferta de créditos baratos ocasionado o Crash da bolsa de valores da Nova York que como efeito dominó diminuiu a comercialização de produtos entre os Estados, surgiu o crescimento industrial intenso e uma urbanização de uma parcela da população rural voltando para as cidades em desenvolvimento, configurado como êxodo rural, estas famílias viviam em periferias, e formavam uma classe assalariada que demanda novas condições de vida e oportunidades, isso faz com que o Estado seja obrigado a implementar diversas ações políticas relacionadas a relações trabalhistas, aumentando a atuação do poder público que por sua vez teve uma maior presença dos CAPs para determinadas profissões como comerciários, bancários, marítimos, industriários e afins, até as unidades se tornarem instituições passando para responsabilidade estatal, devido a necessidade monetária prevista para o benefício do assegurado. Posteriormente, com a Constituição de 1946 se tem inserção das leis como direito constitucional garantido seguridade social pelo parágrafo XVI que diz “previdência, mediante contribuição da União, do empregador

e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte.” Dessa maneira, com mérito do Brasil se tem uma inovação da sociedade e o surgimento da previdência social, ao longo de diversas alterações da constituição que inseriu outros grupos como rurais, idosos e empregados domésticos a garantia de seguro social (notando também que antes era “risco social”) a toda população brasileira, que era responsabilidade de instituições criadas para tal função como SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social) instituída pela Lei nº 6.439 em 1977, tendo papel de mediador do direito do trabalhador, demais um marco importa a levado em consideração e o Decreto-lei nº2.283 de 1986, instituiu o seguro-desemprego, que deram forma a estrutura trabalhista conhecida atualmente.

O maior problema dos instrumentos de seguridade social anteriores, eram suas especificações, pois, embora havendo o direito precisava-se de uma universalização, sendo assim tais direitos foram assegurados pela Constituição de 1988, que determinou em seu preâmbulo e ainda em seu texto legal, a atribuição da segurança jurídica ao cidadão e em todas as esferas de sua vida. O sistema previdenciário tinha e ainda tem como fato gerador, o trabalho, funcionando assim: o indivíduo após trabalhar, teria suas parcelas de contribuição retiradas do seu trabalho, passando a ser contribuinte, estando assim amparado em eventos como idade avançada e seus efeitos adversos, ou o direito a aposentadoria após um determinado tempo de contribuição, a partir daí forma-se a estrutura do sistema previdenciário. É importante ressaltar que a universalização dos direitos previdenciários, tendo em vista ter como fato gerador o trabalho, não estabelece a igualdade dos direitos a previdência para todos, o que significa que embora seja direito social, prescinde de contribuição o direito a previdência, ou seja, todo contribuinte, tem direito garantido junto a previdência, e em uma outra modalidade existe o direito assistencial, que garante, como princípio da dignidade humana, auxílio a idade avançada e incapacidade. Em vista disso, pela CF/1988 a Previdência Social tem o papel principal em relação a proteção do trabalhador previsto pelo artigo 201 que diz “A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei.” compondo assegurados incapacitados, desempregados, gestantes, baixa renda e caso de óbito do trabalhador dando seguridade a família. Dessa forma, permanecendo depois de sua

implementação e não sofrendo grandes alterações, e beneficiando empregado no decorrer de sua vida. A Emenda constitucional 20/98, já trouxe no seu texto constitucional alterações quanto aos cálculos dos benefícios previdenciários, mas a Reforma Previdenciária 103/19, apresentou alterações ainda mais grandiosas em relação aos direitos previdenciários, observado com a grande alteração em relação a novo padrão estabelecido de idade mínima em alguns benefícios, a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, bem como alteração da regra de cálculo do valor do benefício a ser pago, tais mudanças, ainda objeto de discussão no mundo jurídico, trouxe grandes críticas em relação a nova configuração de aposentadoria por parte da classe trabalhadora.

A emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, foi uma das maiores reformas da história da Previdência, assim, pois como já mencionado, estabeleceu idade mínima pra todas as aposentadorias, extinguindo assim a aposentadoria por tempo de contribuição, alterou regras de cálculos para os benefícios, ocorrendo em grandes polêmicas em sua constitucionalidade.

Desse modo, a Previdência social se manteve nessa dinâmica atuando como mediadora da relação empregado-empresa garantindo direitos e deveres, ocorrendo alguns conflitos, mas, se mantendo em funcionalidade, entretanto com a pandemias Covid-19 evento que alterou a dinâmica de trabalho, passando para o *home office*, que por conseguinte houver flexibilização das leis trabalhistas

Portanto, nota-se que as grandes transformações do Sistema Previdenciário decorre tanto de uma necessidade estatal quanto de um evento devido a adversidade de causas.

Ainda em 2019 com o comum argumento de proteção ao erário e buscando sempre uma forma de fiscalizar de forma mais eficaz, veio a ideia do pente-fino, Lei 13.846/19, que basicamente seria uma revisão em todos os benefícios por incapacidade, fossem previdenciários ou assistenciais, basicamente o objetivo era revisar, buscando fraudes ou recuperação da capacidade laboral.

### 3. PENTE FINO- EM SUA FINALIDADE

Todo e qualquer benefício previdenciário por incapacidade ou assistencial tem previsão legal na legislação previdenciária, Lei 8213/91 para ser revisado em um devido momento, ou com prazo determinado ou prazos que variam de 2(dois) a 10 (dez) anos, ou ainda, ao passar pela perícia o benefício ter um tempo mínimo de duração, no caso 120 dias.

Para os benefícios temporários, antes denominados auxílio-doença, benefício contemplado no artigo 59 da Lei 8213/91, traz a possibilidade de que o indivíduo, segurado da previdência, pudesse ao ficar incapacitado para a sua atividade ou para todas as atividades que lhe garantam o sustento, pudesse requerer afastamento de suas atividades, após o 16<sup>o</sup> (décimo sexto) dia de afastamento de trabalho, por um espaço de tempo, que será determinado em uma perícia médica junto ao INSS, atualmente denominada, perícia médica federal. Ao passar aquele período, ou seria imediatamente dado como apto ao retorno ao trabalho, ou ainda, poderia pedir a prorrogação deste benefício, caso ainda não se sentisse em condições de retorno ao trabalho, ou também por meio da perícia médica ser considerado incapaz permanentemente, com os critérios adotados no artigo 42 da Lei de benefícios, ou por fim este segurado ser considerado incapaz pra sua ocupação e devesse ser encaminhado a reabilitação por poder realizar outra função, critérios encontrados no artigo 89 da mesma lei.

Diante disto, a manutenção e a regular aferição da continuidade desta incapacidade ou a permanência dos critérios que ensejaram a concessão do benefício, passou a apresentar falhas, pois o sistema do INSS, ou não colocava devidamente uma data fim, o que foi amplamente atacado, a chamada alta programada, que seria o indivíduo sair da perícia já com data pra supostamente estar apto ao trabalho e caso não se sentisse assim pudesse requerer a prorrogação e novamente passar por perícia, portanto, enquanto se discutia se a alta programada era ou não constitucional, anos se passavam e muitos segurados permaneciam de benefício, uns com real incapacidade, outros porque se acomodaram, caso em que se passavam longos anos, sem que fossem chamados pra serem reavaliados como determinava a Lei, pelo fato de que não havia uma data de cessação de benefício.

Diante da necessidade do cumprimento legal, do dever da união de revisar os benefícios, segundo a lei previdenciária, foi apresentada a idéia de chamar de volta a

perícia, beneficiário que estivessem recebendo a vários anos, para que fossem novamente avaliados por perícia. Foi portanto, criada, primeiro com Medida Provisória nº 871/19, e depois transformada em Lei nº 13.846/19, o tão divulgado PENTE-FINO, que teria por objetivo, chamar todos aqueles segurados que se encontravam a longo prazo de benefício por incapacidade, fosse temporário, permanente ou assistencial, para que através de perícia médica fossem examinados e definidos se havia ou não ainda estavam presentes na data daquela perícia os pressupostos que haviam sido levados em consideração quando foi feita a perícia médica, bem como os indícios de irregularidade na manutenção destes benefícios por Incapacidade, concedidos há vários anos, sem a devida revisão prevista em lei, analisando situações que poderiam vir a desfaltar os cofres públicos, como supostos erros e fraudes nos recebimentos de valores destinados aos segurados do INSS, ou seja, estariam sendo recebidos de forma indevida.

No entanto, a Lei não atingiu seu objetivo, quando cessou diversos benefícios sem critérios, trazendo mais injustiças, do que atingindo seu escopo, o que levou portanto ao aumento da demanda em recursos administrativos para revisão destas análises equivocadas, partindo do princípio que as avaliações feitas nestas perícias não cessaram ou concluíram somente fraudes, mas sim retiraram diversos direitos, prejudicando a única fonte de renda de vários segurados, o que traz a necessidade de avaliar de perto o que seria esta análise por parte do INSS, o que vem a ser o chamado “pente fino” do INSS.

No Regulamento da Previdência Social, a lei 8.213/91 todos os benefícios por incapacidade são passíveis de revisões, ou seja, todos os benefícios deveriam ser acompanhados em prazos pré-determinados estipulados na lei, sendo assim era primordial por parte do INSS acompanhar todas as concessões de benefícios por ele implantados, isso com o objetivo de que, caso houvesse cessado a incapacidade para aquele segurado ou mudado as condições e requisitos que ensejaram sua concessão, este teria fim, mas isso não aconteceu, ao criar a lei, a intenção do legislador atingia o princípio de resguardar os cofres públicos de recebimentos indevidos, ao executar a Lei, criou-se um aumento em recursos e demandas judiciais, direitos não foram protegidos, foram simplesmente suprimidos de forma incoerente e desumana.

Sem o devido acompanhamento milhares de segurados ficam recebendo benefícios por anos sem que nunca serem chamados para serem reavaliados, para ali ter a certeza de que os requisitos que levaram a concessão daquele benefício,

ainda persistiam, se aquele segurado já estaria apto para o retorno ao mercado de trabalho ou não, se deveria permanecer afastado.

O longo período de afastamento do mercado de trabalho, bem como o fato de muitos já terem readquirido a capacidade laboral, trouxe um outro problema, pois neste momento ao invés de ser reconhecido que o segurado mesmo apto físico ou mentalmente ao trabalho, estava incapaz socialmente, tendo em vista que o longo período de afastamento, houveram grandes inovações e avanços tecnológicos, aumento da idade, impossibilidade de retorno aos postos de trabalho dos quais os contratos de trabalho ficaram suspensos, no entanto, estas empresas não existem mais, foram extintas, momento em que se criou a necessidade daquele trabalhador, que embora capaz fisicamente no momento da perícia, precisasse de ter uma avaliação sobre o seu encaminhamento ao programa de reabilitação profissional, ao invés de simplesmente ser devolvido a sociedade e ao mercado de trabalho, embora sem ter acompanhado as mudanças deste mercado.

A reabilitação profissional está fixada pelo artigo 89, também da referida lei que fixa que cabe ao INSS a habilitar ou reabilitar profissionalmente o segurado para que este possa voltar ao mercado de trabalho mesmo que em função diferente ou que o mesmo tenha seu benefício alterado de “temporário” para “permanente” momento em que este não possa mais ser reabilitado, mas o detalhe é que no PENTE FINO, isto nunca aconteceu, nestas perícias, em sua grande maioria, os segurados ao serem avaliados em sede de perícia, pouquíssimos trabalhadores tiveram a sua concessão ou manutenção, confirmada pelo INSS, gerando uma série de recursos administrativos, bem como o aumento de judicializações de demandas previdenciárias.

#### **4. DO BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE A LUZ DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA**

Como já dito o benefício previdenciário é um direito constitucional. Em seu contexto, histórico todos os benefícios previdenciários, partiram inicialmente da ideia que um trabalhador se vendo em situação de necessidade, infortúnio do qual precisasse de auxílio tivesse proteção, portanto, ao adoecer precisaria de um suporte para prover o seu sustento, ideia esta que vem desde o início, quando houve a criação da caixa de pecúlio.

Ora se não é, portanto, a necessidade de manter a dignidade diante de um evento não planejado, que enseja todo o princípio constitucional do Direito Previdenciário.

A escritora e professora renomada no âmbito previdenciário, Adriane Bramante, tem o seguinte jargão: “UM BENEFÍCIO CONCEDIDO, UMA FAMÍLIA PROTEGIDA!”.

No caso do presente trabalho, quando falamos da incapacidade e dos benefícios que lhe são devidos, espera-se que o legislador determine que o sistema legal não afronte princípios já consolidados, que seja coerente com a realidade apresentada, espera-se que os direitos sejam resguardados e não retirados de forma arbitrária.

Todo o princípio que norteia a concessão de um benefício previdenciário, não é somente a existência de um direito, mas da certeza que haverá proteção social, partindo se um sistema contributivo solidário, que de forma isonômica, centralizada e eficaz, avalia a situação do cidadão, ou seja, quando um trabalhador que adocece, com base na necessidade de por causa de um infortúnio, vai ter acesso ao direito constitucional de se ver protegido por um benefício previdenciário, partindo do princípio que este trabalhador ou individuo afinal contribuiu, se preveniu, se resguardou com o único objetivo de não pode perder a sua dignidade, em situações inesperadas, mas previsíveis. Ou ainda, partindo do princípio que a Assistência Social foi criada para proteger aquela parcela da sociedade, que dela vive a margem, portanto para que isto aconteça toda a sociedade contribui de forma coesa e solidária.

Toda pessoa tem direito a poder assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no



desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade, direito social constitucional assegurado na Constituição Federal, nossa poderosa Carta Magna.

E é este direito fundamental de acesso à Previdência e a Assistência Social que traz a noção medular, da proteção social como um compromisso do Estado em assegurar aos indivíduos condições básicas de sobrevivência quando se encontrarem em contingências de necessidades, com base nos princípios da solidariedade social e na dignidade da pessoa humana, nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, nas Convenções da OIT bem como na Constituição Federal Brasileira de 1988.

O Estado não pode deixar de acolher esta tendência de ter a vida digna de um ser humano como valor supremo, a dignidade como objetivo, centro e fim das suas proposições e centro de todo o universo jurídico previdenciário a ser constituído. O grande desafio da Previdência Social, sem dúvida, é garantir a aplicabilidade deste direito social fundamental à previdência social, que verdadeiramente assegure um Estado Democrático de Direito, buscando a construção de um Estado justo e solidário à todos.

*Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. [...] Daí decorre que a ordem econômica há de ter por fim assegurar a todos uma existência digna, a ordem social visará à realização da justiça social, a educação para o desenvolvimento da pessoa[...]*

Dai a necessidade de no caso uma ação tão abrangente como o pente-fino, transformada em Lei, onde traz objetivos específicos: revisão de benefícios que se encontram sem realização de perícias por período superior a 6 meses, necessidade de análise de excessos de gastos, benefício pagos de forma fraudulenta ou após a perda do direito do segurado, sejam devidamente avaliados, para não fugir do cotejo social esperado quando se trata de benefício por incapacidade, quando se abstrai direitos consolidados de forma abrupta, gera-se injustiças, e o princípio da dignidade humana que está inserido dentro do direito previdenciário é no mínimo

desconsiderado, ou até mesmo perde todo o sentido.

## 5. DA ANÁLISE DA LEI 13.846/19-

Em seu preâmbulo a Lei 13.846/19 traz a ideia de que deveria ser instituído um programa para analisar benefícios com “suspeita de irregularidade”.

Vejamos o que diz o artigo 1º da referida Lei:

*Art. 1º Ficam instituídos, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):*

*I - o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (Programa Especial), com o objetivo de analisar processos que apresentem indícios de irregularidade ou potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão, no recurso ou na revisão de benefícios administrados pelo INSS; e [\(Redação dada pela Lei nº 14.441, de 2022\)](#)*

*II - o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (Programa de Revisão), com o objetivo de revisar:*

*a) os benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS por período superior a 6 (seis) meses e que não possuam data de cessação estipulada ou indicação de reabilitação profissional; e*

*b) outros benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária.*

Assim por ordem da Lei, seriam analisados indícios de irregularidades, e quando houvesse grande lapso temporal de recebimento de benefício sem que se tivesse feito uma nova perícia para avaliar se ali não mais estavam presentes os requisitos que ensejaram a sua concessão, então haveria a cessação.

No entanto, o que se observou foi uma quantidade exacerbada de benefícios cessados, sem qualquer critério, deixando diversos segurados da previdência a margem da sociedade.

Observe que a Lei não criou metodologias que pudessem avaliar a possível invalidez social, que é justamente quando o segurado deixa o mercado de trabalho

por vários anos, não tendo se atualizado em tecnologias, em mudanças em relação aos métodos adotados para a sua profissão.

Não houve uma análise aprofundada dos impactos que a alta desmedida e sem critérios poderia destoar do objetivo da previdência social de proteger os seus segurados.

Veja que quando se falava em revisão e de recuperação da incapacidade laborativa, após grande lapso temporal de recebimento, a própria lei previdenciária, a Lei 8.213/91, já trazia uma forma de proteção, para que o segurado que estivesse recebendo por vários anos não deixasse de contar com tal renda de forma imediata.

Vejam o que diz o artigo 47 da Lei 8.213/91:

*Art. 47. 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.*

## 6. ESTATÍSTICAS DOS BENEFÍCIOS- IMPACTOS SOCIAIS

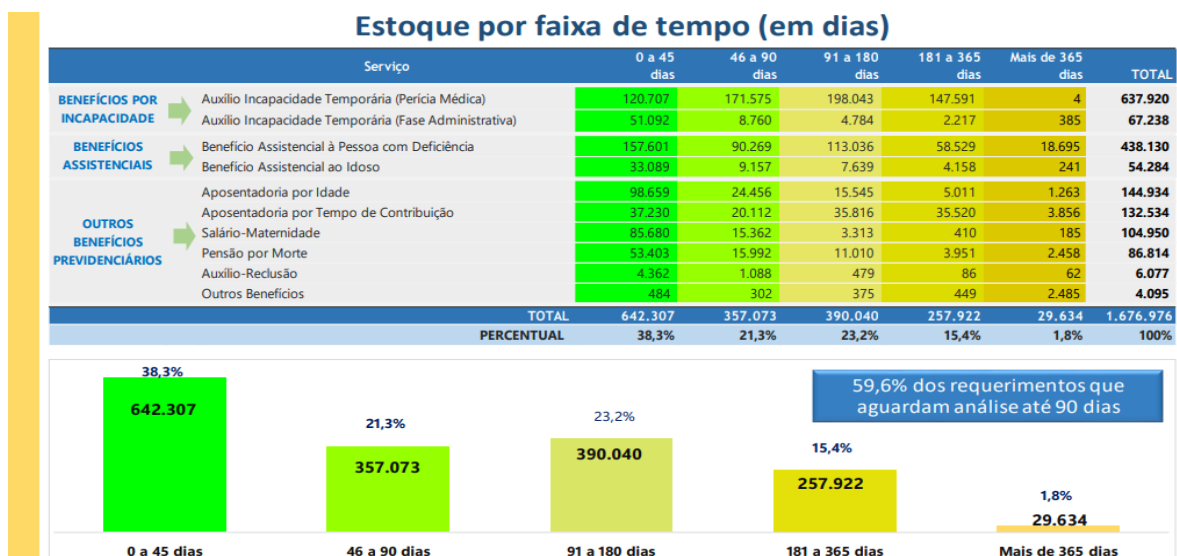
Ao analisarmos os dados do Portal da Transparência Previdenciário importante ferramenta criada em julho de 2023 alguns dados nos chama a atenção, que passamos a analisar, a fila de espera da Previdência Social em agosto de 2023 ultrapassa os 1.500.000 (figura 01) beneficiários aguardando alguma resposta sobre algum pedido junto ao órgão, destes mais de 700.000 segurados (figura 02) estão na fila aguardando, seja, na fase administrativa ou aguardando perícia médica, vejamos:

**Figura 01 – Fila de Espera INSS**



Fonte: Portal da Transparência Previdenciário

**Figura 02 – Tempo de Espera**



Fonte: Portal da Transparência Previdenciário

Partindo da análise mais atenta da Figura 02, apresenta-se o tempo médio de

espera que cada beneficiário fica na referida “fila”.

Uma análise técnica e ilustrada transparece o desrespeito ao direito constitucional do acesso a previdência, que causa sentimento de angústia a quem lê o presente artigo.

O que espera de quem se encontra nesta longa fila? Cidadãos que após terem seus benefícios suspensos ou cessados, têm que aguardar meses para passar por nova perícia, ou ainda anos pra terem estas decisões revistas, ou ainda aventurar-se no judiciário.

Estas perícias que em sua maioria não seguem o próprio regramento interno da previdência no seu manual de perícias, viola direitos, figindo o escopo social já tanto aqui apresentado de propiciar a quem está incapaz, amparo e segurança para si e sua família.

No entanto, após as revisões periciais, muitos benefícios não serão restabelecidos e serão cessados, após uma análise superficial e sem qualquer técnica devida, milhares de segurados e trabalhadores, são devolvidos ao mercado de trabalho, despreperados, incapacitados, iniciando ai o Chamado Limbo Previdenciário, cotejo social em que o INSS diz que o segurado está apto a retornar ao mercado de trabalho e ao se apresentarem aos seus empregadores, após análise dos médicos do trabalho informa pela incapacidade laboral deste mesmo trabalhador, que não encontra lugar mais nem em seu ambiente de trabalho e tão pouco junto a previdência social, este trabalhador está doente, incapacitado físico ou mentalmente ou está incapacitado para a sociedade não podendo mais satisfaze-la em suas constantes mudanças, se encontra a anos fora do mercado de trabalho, desatualizado e sem condição psicológica para voltar.

## **7. DO LIMBO PREVIDENCIÁRIO- IMPACTOS SOCIAIS**

Mediante a complexidade da funcionalidade do sistema jurídico que estabelece os direitos dos cidadãos, trabalhadores que garantiram o seu acesso a previdência social, empregados considerados segurados obrigatórios da previdência social, partindo do princípio da solidariedade que rege o nosso sistema contributivo previdenciário, a instituição de uma norma legal com foco em auferir irregularidades, mas que não traz preparação para analisar o caso concreto, deve ser no mínimo ser

considerada arbitrária.

Veja o contexto da Lei chamada pente-fino: Trabalhadores que estavam há vários anos afastados do mercado de trabalho, seja recebendo benefício sem data de cessação (DCB), seja aposentado por invalidez, seja recebendo benefício assistencial com critérios específicos, são chamados para que os critérios da concessão deste benefício sejam reavaliados.

Um olhar mais apurado se dá a presente situação: um trabalhador empregado, com contrato de trabalho suspenso, por afastamento de suas atividades laborais, dos quais, não pôde retornar as suas atividades, é imediatamente chamado a ser examinado e recebe alta médica por parte do INSS.

O procedimento após receber alta médica do Instituto Nacional de Seguridade Social, é que o trabalhador, retorne a empresa para que também seja avaliado pelo médico de confiança da empresa, naquele momento se expede o Atestado de Saúde Ocupacional (ASO), com a definição da capacidade ou incapacidade funcional.

O que acontece, quando no caso a empresa tomadora de serviço não existe mais devido ao grande lapso temporal do qual o trabalhador permanece afastado? Ou quando por ter sido considerado apto a empresa simplesmente demite o funcionário? Que se ainda estiver incapacitado é colocado em uma situação de vulnerabilidade social.

Portanto, o limbo previdenciário representa problemática preocupante para a sociedade, tendo em vista que pela dinâmica do sistema econômico e social uma leva grande de indivíduos foram afetados significativamente.

O trabalhador, que acometido por sua condição, tem a sua perda de trabalho sem qualquer direito ou benefício e é prejudicado por não conseguir mais se qualificar para o mercado de trabalho, pois ao procurar um novo emprego, com um grande “buraco” em seu currículo, com o estado de saúde agravado ou ainda pela falta de atualização para o mercado de trabalho devido aos avanços tecnológicos, este trabalhador é agora um risco social sem proteção pra sociedade.

A problemática pode ser avaliada por duas óticas diferentes:

- Para a família do trabalhador: que perde a sua renda ou a tem diminuída, o que por sua vez, reduz a qualidade de vida pela dificuldade de manter o padrão que antes tinha, se tornando agentes deficitários que com renda mensal inferior aos gastos de subsistências.

- Para a sociedade, por um aumento de uma população deficitária e de classe baixa em decorrência do desemprego, gerando uma sobrecarga no sistema de saúde, uma vez que pessoas doentes, trabalham por necessidades básicas e conseqüentemente ficam cada vez mais doentes, no aumento da informalidade, no aumento da vulnerabilidade econômica da população.

Com base na compreensão do limbo previdenciário, pode-se delinear algumas causas, sendo uma delas, a divergência entre os critérios de avaliação da saúde do trabalhador utilizados pelo INSS, o que foi de fato avaliado pelo perito médico federal e pelo médico da empresa, que também visará os interesses do seu empregador, um claro contraste de uma entidade para com a outra, uma contradição que só prejudica unicamente ao trabalhador, que em sua maioria permanece doente, sem renda, cada vez mais vulnerável.

Portanto, para evitar o limbo previdenciário é necessário medidas de cooperação entre o INSS, a empresa e o trabalhador. Essas medidas incluem:

- Treinamento dos médicos da empresa para que eles possam avaliar adequadamente a saúde do trabalhador;
- Melhoria da comunicação entre o INSS e a empresa;
- Maior transparência na avaliação da saúde do trabalhador;
- Criação de um método mais eficaz de reabilitação profissional aos trabalhadores;

Ademais, a exigência de uma intervenção na sua regulamentação, foi observada com a aprovação do projeto de lei apresentado pelo senador Fabiano Contarato (PT-SE) que foi um importante passo para a discussão e regulamentação a respeito do limbo previdenciário, pois, o projeto prevê que, em caso de divergência entre a alta médica do INSS e a do médico da empresa, o trabalhador terá direito a receber o benefício previdenciário até que seu estado de saúde seja avaliado por uma junta médica, assim o indivíduo mantém seus direitos sem serem violados. Desse jeito a regulamentação do limbo previdenciário é uma medida necessária para proteger os direitos dos trabalhadores e para garantir o amparo social dos segurados afastados por doença ou acidente de trabalho, tendo em vista que acontecimentos relacionados



a afastamento do profissional devido acidentes ou problema de saúde adquirido representa um quantidade significativa, ou seja, apenas se pede que o Pente-fino tenha um objetivo mais acertado, avaliar fraudes, não cessar direitos e por conseguinte criar um novo problema social.

Desse modo, a regulamentação do limbo previdenciário é um desafio que exige a participação de todos os envolvidos: INSS, empresas e trabalhadores. A aprovação de uma regulamentação justa e eficaz seria um avanço importante para a proteção dos direitos dos trabalhadores e para a garantia da segurança social.

Quando se adota o pensamento de que a criação de uma medida legal pra avaliar possíveis fraudes ou ainda reavaliar a situação de segurados que se encontravam sem revisão dos seus benefícios a vários anos, o primeiro ato a ser adotado seria a especificação da análise do caso concreto, em anexo a análise da situação de saúde daquele trabalhador.

O ato normativo que cria o benefício por incapacidade na Lei 8.213/91 diz o seguinte:

*Art. 60. O auxílio-doença será devido ao segurado empregado a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade, e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz.*

*§ 8º Sempre que possível, o ato de concessão ou de reativação de auxílio-doença, judicial ou administrativo, deverá fixar o prazo estimado para a duração do benefício*

*§ 10. O segurado em gozo de auxílio-doença, concedido judicial ou administrativamente, poderá ser convocado a qualquer momento para avaliação das condições que ensejaram sua concessão ou manutenção, observado o disposto no art. 101 desta Lei.*

Ou seja, o que se extrai da leitura dessa norma é que a perícia deveria estimar um prazo para que o segurado retornasse perante a autarquia para novamente ser avaliado se permanecia ou não incapacitado.

Ainda a Lei 8.213/91 em seu artigo 101, já obrigava o segurado a se submeter novamente a perícia médica, vejamos:

*Art. 101. O segurado em gozo de auxílio por incapacidade temporária, auxílio-acidente ou aposentadoria por incapacidade permanente e o pensionista inválido, cujos benefícios tenham sido concedidos judicial ou administrativamente, estão obrigados, sob pena de suspensão do benefício, a submeter-se a: [\(Redação dada pela Lei nº 14.441, de 2022\)](#)*

*I - exame médico a cargo da Previdência Social para avaliação das condições que ensejaram sua concessão ou manutenção; [\(Incluído pela Lei nº 14.441, de 2022\)](#)*

*II - processo de reabilitação profissional prescrito e custeado pela Previdência Social; e [\(Incluído pela Lei nº 14.441, de 2022\)](#)*

*III - tratamento oferecido gratuitamente, exceto o cirúrgico e a transfusão de sangue, que são facultativos. [\(Incluído pela Lei nº 14.441, de 2022\)](#)*

Portanto, após a instituição da chamada lei do pente-fino, se extrai apenas que ao invés de cumprir o objetivo de sanar fraudes, trouxe injustiças e desnível social.

Os benefícios por incapacidade ainda continuam sendo um dos maiores problemas da Previdência Social, vejamos o quadro abaixo:

**Figura 03 – Número de Pedidos últimos anos.**

#### Número de pedidos de auxílio-doença recusados

Período de 2010 a 2020

2010	1 833 592
2011	1 855 914
2012	1 836 556
2013	1 754 903
2014	1 634 771
2015	1 365 464
2016	2 181 319
2017	2 012 681
2018	2 127 159
2019	2 102 895
2020	2 264 394
<b>Total</b>	<b>20 969 648</b>

Fonte: IBDP

Número de indeferimentos de auxílio-doença — Foto: Economia G1

**Fonte: Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário**

## 8. CONCLUSÃO

O Pente Fino, pode-se dizer ser totalmente INCONSTITUCIONAL, haja vista que a cessação de benefícios previdenciários, estando o segurado ainda incapacitado para o labor, faz com que este fique descoberto, isto sem possibilidade de se manter, sem o recebimento de salário.

Ao “Pente Fino” atribuímos o caos provocado na vida de vários segurados da previdência social que abruptamente viram suas únicas fontes de rendas cessadas de forma imediata. Todo o passo a passo da instituição desta lei cabe questionamentos, desde a forma de notificação aos segurados, às análises feitas de forma superficial das incapacidades, até do seguimento da Lei em relação ao conceito de incapacidade. A população, sem a devida orientação, em muitos casos não sabia como proceder diante das comunicações recebidas. Quando recebidas, pela falta de conhecimento sobre artefatos tecnológicos, como: aplicativos de celulares, criação de senha de acessos etc. Devido essa má transição de processos repassados para a população de maneira repentina, prazos foram descumpridos, o princípio da ampla defesa e do contraditório absolutamente desrespeitados, todo o desenvolvimento do processo, seja administrativo ou judicial, em detrimento a uma Lei com objetivo escuso, com argumentos falhos e com execução arbitrária, simplesmente aconteceu, trazendo aumento de desigualdades, desrespeito a princípios constitucionais e necessidade de aprofundamento de exposições de motivos. Aliado a tudo isso trazemos o fato de estarmos vivendo a maior pandemia (covid19), onde toda população ficou sem acesso as agências físicas da previdência e sem poder sair de casa.

O fato é, uma pessoa incapacitada que permaneceu durante anos afastada do mercado de trabalho, terá deveras dificuldades para se reinserir nas atividades que antes laborava ou até mesmo se for reabilitada para outra área. No entanto, quando falamos em pessoas portadora de HIV, doença gravosa, sem cura, e que abala o imunológico, podendo desencadear outras patologias e levando a sua morte, é ainda pior.

Diante de tudo quanto abordado, conclui-se que o limbo previdenciário atinge exclusivamente o lado social do segurado, haja vista que fere a dignidade da pessoa

humana, em decorrência da falta de amparo, tanto da empregadora, quanto da própria autarquia.

A necessidade de avaliação profunda do que deveria ter sido e o que de fato foram os resultados obtidos com a promulgação da Lei 13.486/19, a Lei do Pente-Fino e sua falta de preparo em sua execução, alastrando efeitos devastadores a economia com o corte de rendas e destruição do poder de compra de vários brasileiros, em um cenário especialmente particular, por conta da pandemia, não usando filtros importantes, como tempo de afastamento do mercado de trabalho e a evolução deste nos últimos anos, bem como as inovações tecnológicas, que causaram em consequência invalidez social, bem como análise aprofundada de fatores psicológicos e comprovação de incapacidade física, ainda uma perícia completa de acordo com a legislação vigente, dentro da legalidade e a partir da realidade, é o que se extrairá deste estudo.

## REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, ANDRÉ LUIZ MORO O CHAMADO “PENTE-FINO” DO INSS: Alternativas Processuais para a Reativação dos Benefícios por Incapacidade e BPC. Editora Alteridade.

**Entenda os benefícios do INSS que deverão ser alvo de “pente-fino”.** Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/entenda-os-beneficios-do-inss-que-deverao-ser-alvo-de-pente-fino/664322392>>.

**INSS fará pente-fino em benefícios e cortará auxílio.** Disponível em: <<https://www.al.pi.leg.br/tv/noticias-tv-1/inss-fara-pente-fino-em-beneficios-e-cortara-auxilio>>.

CUESTA, B.-H. **Pente-Fino do INSS | O que Esperar e Como se Proteger?** Disponível em: <<https://ingrancio.adv.br/pente-fino-inss/>>.

**A evolução histórica da previdência social no Brasil.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil>>.

TAVARES JUNIOR, Edilson Rodrigues. **Previdência social no Brasil: evolução histórica, cenário atual e o debate sobre a necessidade de reformas.** 2018. v, 33 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) — Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/24486>>.

BRASIL. Constituição (1946). Lex: **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm).

**Primeira lei da Previdência, de 1923, permitia aposentadoria aos 50 anos.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/primeira-lei-da-previdencia-de-1923-permitia-aposentadoria-aos-50-anos>>.

SANTANA, A.G.M, SANTOS, D.J.S, SOUSA, N.M, LEME, F.A.A. **História Da Previdência No Brasil Até A Reforma Previdenciária E As Imposições De Dificuldades Para A Aposentadoria Por Idade Para As Mulheres.** 2022. Disponível em: <[https://uniesp.edu.br/sites/\\_biblioteca/revistas/20220511101553.pdf](https://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20220511101553.pdf)>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

CEOLIN, M. **Reforma da Previdência 2019 | Politize!** Disponível em: <<https://www.politize.com.br/reforma-da-previdencia-entenda-os-principais-pontos/#:~:text=A%20proposta%20da%20reforma%20estabelece>>.

## Página de assinaturas



**Wyderlannya oliveira**

622.206.913-49

Signatário



**Valdiclei Montani**

033.408.179-36

Signatário



**Tiago Pinheiro**

978.542.552-53

Signatário



**Matheus Catão**

111.624.874-37

Signatário







**Gilmar Santos**

033.914.642-75

Signatário

## HISTÓRICO

- |                         |   |   |
|-------------------------|---|---|
| 12 dez 2023<br>13:29:29 |  | <b>Wyderlannya Aguiar costa de oliveira</b> criou este documento. (E-mail: wyderlannya@hotmail.com, CPF: 622.206.913-49)  |
| 12 dez 2023<br>13:29:30 |  | <b>Wyderlannya Aguiar costa de oliveira</b> (E-mail: wyderlannya@hotmail.com, CPF: 622.206.913-49) visualizou este documento por meio do IP 186.0.150.190 localizado em Parauapebas - Para - Brazil |
| 12 dez 2023<br>13:29:33 |  | <b>Wyderlannya Aguiar costa de oliveira</b> (E-mail: wyderlannya@hotmail.com, CPF: 622.206.913-49) assinou este documento por meio do IP 186.0.150.190 localizado em Parauapebas - Para - Brazil    |
| 12 dez 2023<br>13:30:46 |  | <b>Valdiclei Luiz Montani</b> (E-mail: montani1981@gmail.com, CPF: 033.408.179-36) visualizou este documento por meio do IP 170.239.200.41 localizado em Curionopolis - Para - Brazil               |



- 12 dez 2023**  
13:31:38  **Valdiclei Luiz Montani** (E-mail: [montani1981@gmail.com](mailto:montani1981@gmail.com), CPF: 033.408.179-36) assinou este documento por meio do IP 170.239.200.41 localizado em Curionópolis - Para - Brazil
- 12 dez 2023**  
13:58:25  **Matheus Jeruel Fernandes Catão** (E-mail: [matheus\\_jeruel@hotmail.com](mailto:matheus_jeruel@hotmail.com), CPF: 111.624.874-37) visualizou este documento por meio do IP 177.8.29.45 localizado em Parauapebas - Para - Brazil
- 12 dez 2023**  
13:58:27  **Matheus Jeruel Fernandes Catão** (E-mail: [matheus\\_jeruel@hotmail.com](mailto:matheus_jeruel@hotmail.com), CPF: 111.624.874-37) assinou este documento por meio do IP 177.8.29.45 localizado em Parauapebas - Para - Brazil
- 12 dez 2023**  
13:41:45  **Tiago Fernandes Pinheiro** (E-mail: [adv.tiagofernandespinheiro@gmail.com](mailto:adv.tiagofernandespinheiro@gmail.com), CPF: 978.542.552-53) visualizou este documento por meio do IP 179.84.222.145 localizado em Belém - Para - Brazil
- 12 dez 2023**  
13:45:00  **Tiago Fernandes Pinheiro** (E-mail: [adv.tiagofernandespinheiro@gmail.com](mailto:adv.tiagofernandespinheiro@gmail.com), CPF: 978.542.552-53) assinou este documento por meio do IP 179.84.208.163 localizado em Belém - Para - Brazil
- 12 dez 2023**  
14:14:00  **Gilmar Ambrósio dos Santos** (E-mail: [gilmardossanto86@gmail.com](mailto:gilmardossanto86@gmail.com), CPF: 033.914.642-75) visualizou este documento por meio do IP 138.0.54.41 localizado em Canaa Dos Carajas - Para - Brazil
- 12 dez 2023**  
14:14:14  **Gilmar Ambrósio dos Santos** (E-mail: [gilmardossanto86@gmail.com](mailto:gilmardossanto86@gmail.com), CPF: 033.914.642-75) assinou este documento por meio do IP 138.0.54.41 localizado em Canaa Dos Carajas - Para - Brazil

