

05/09/2025

PLENÁRIO

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.460.766 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECDO.(A/S) : NEEMIAS FRANCELINO DE ANDRADE
ADV.(A/S) : RAYANA PEDROSA RODRIGUES
INTDO.(A/S) : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO
PREVIDENCIÁRIO (IBDP)
ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN

DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. “LIMBO TRABALHISTA-PREVIDENCIÁRIO”. IMPOSSIBILIDADE DE RETORNO AO TRABALHO APÓS CESSAÇÃO DO AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA POR DECISÃO DO EMPREGADOR. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL OU DA JUSTIÇA DO TRABALHO. QUESTÃO DA MANUTENÇÃO DA QUALIDADE DE SEGURADO ATÉ A RESCISÃO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

I. CASO DOS AUTOS

1. Recurso extraordinário interposto contra decisão da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), que adotou a seguinte tese: “Quando o empregador não autorizar o retorno do segurado, por considerá-lo incapacitado, mesmo após a cessação de benefício por incapacidade pelo INSS, a sua qualidade de segurado se mantém até o encerramento do vínculo de trabalho, que ocorrerá com a rescisão contratual, quando dará início a contagem do período de graça do art. 15, II, da Lei n.º 8.213/91.”

2. Nas razões recursais, alega-se, em síntese, a competência da Justiça do Trabalho para apreciar a questão e, no mérito, para fins de aferição da qualidade de segurado empregado, que se deve “considerar a última competência em que houve o exercício de atividade remunerada,

RE 1460766 RG / RN

haja vista a impossibilidade de averbar como tempo previdenciário períodos em que não houve exercício de atividade remunerada e nem o pagamento (comprovado ou presumido) da contribuição”.

II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO

No caso de ações em que se discuta a condição de segurado do Regime Geral de Previdência Social de beneficiário de auxílio por incapacidade temporária que, mesmo após autorização do INSS e cessação do benefício, não retorna ao exercício de suas atividades laborais por decisão do empregador:

1. Definição da competência constitucional da Justiça do Trabalho ou da Justiça Comum Federal para processar e julgar a causa; e
2. Definição do início do período de graça do art. 15, II, da Lei 8.213/1991.

III RAZÕES DE DECIDIR

1. A primeira questão relativa à competência diz respeito diretamente a matéria constitucional, em especial o art. 114, incisos I e VIII, da Constituição Federal. Isso porque, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, houve a constitucionalização da competência da Justiça do Trabalho de modo que compete a ela o julgamento das “ações oriundas da relação de trabalho” e “a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a , e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir”.

2. A segunda questão relaciona-se diretamente à interpretação de regras constitucionais sobre as possibilidades de concessão de benefícios previdenciários para além de hipóteses estritamente previstas em lei e sua relação com a necessidade do custeio da Previdência Social, nos termos do art. 195, § 5º, e art. 201, *caput* e § 14, da Constituição Federal.

3. Ambas as questões ostentam repercussão geral tendo em vista a natureza previdenciária da relação jurídica de base e, possivelmente, as milhares de pessoas afetadas e seu relevante impacto orçamentário.

RE 1460766 RG / RN

IV. DISPOSITIVO

Repercussão geral reconhecida sobre as seguintes questões constitucionais: “No caso de ações em que se discuta a condição de segurado do Regime Geral de Previdência Social de beneficiário de auxílio por incapacidade temporária que, mesmo após autorização do INSS e cessação do benefício, não retorna ao exercício de suas atividades laborais por decisão do empregador: 1. Definição da competência constitucional da Justiça do Trabalho ou da Justiça Comum Federal para processar e julgar a causa; e 2. Definição do início do período de graça do art. 15, II, da Lei 8.213/1991”.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

05/09/2025

PLENÁRIO

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.460.766 RIO GRANDE DO NORTE

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário em face de acórdão da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, ementado nos seguintes termos:

“PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL. REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA – TEMA 300. PREVIDENCIÁRIO. LIMBO PREVIDENCIÁRIO. MANUTENÇÃO DA QUALIDADE DE SEGURADO ATÉ A RESCISÃO DO VÍNCULO EMPREGATÍCIO. INCIDENTE CONHECIDO E DESPROVIDO.

1. Controvérsia a respeito da manutenção (ou não) da qualidade de segurado do Regime Geral da Previdência Social no período denominado como “limbo previdenciário”, “limbo jurídico previdenciário trabalhista” ou “limbo trabalhista”, em que o INSS, após período de pagamento de benefício por incapacidade, considera o empregado apto ao retorno ao trabalho, mas o empregador conclui de modo diverso, obstando a retomada do vínculo empregatício.

2. O Tribunal Superior do Trabalho – TST não admite que o empregador se recuse a recebê-lo de volta, mesmo quando fundado em Atestado de Saúde Ocupacional (ASO) que conclua pela sua inaptidão para a função na qual trabalhava, devendo o contrato de trabalho voltar a produzir todos os seus efeitos legais, inclusive o pagamento da remuneração.

4. Assim, durante o período denominado “limbo previdenciário”, não é possível a aplicação do disposto no art. 15, II, da Lei n.º 8.213/1991, pois o segurado não deixa (ou não deveria ter deixado) de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social e nem está suspenso ou licenciado de suas atividades laborais.

5. Tese proposta: “Quando o empregador não autorizar o retorno do segurado, por considerá-lo incapacitado, mesmo após a cessação de benefício por incapacidade pelo INSS, a sua

RE 1460766 RG / RN

qualidade de segurado se mantém até o encerramento do vínculo de trabalho, que ocorrerá com a rescisão contratual, quando dará início a contagem do período de graça do art. 15, II, da Lei n.º 8.213/91.” (Tema 300 dos Representativos de Controvérsia da TNU).

6. Incidente conhecido e desprovido”. (eDOC 17 – ID: 220983a9)

No caso em análise, a Turma Nacional de Uniformização firmou tese no sentido de que a qualidade de segurado no Regime Geral de Previdência Social é mantida até a efetiva rescisão contratual nos casos em que o INSS considera o segurado apto para o trabalho após período de auxílio por incapacidade temporária, mas o empregador o considera inapto e impede seu retorno. Na ocasião, estabeleceu que a contagem do período de graça previsto no art. 15, II, da Lei nº 8.213/1991 somente se inicia com o encerramento formal do vínculo empregatício. Nesses termos, colho trecho do voto ao final vencedor que consta do acórdão recorrido:

“A questão posta no incidente de uniformização diz respeito à manutenção (ou não) da qualidade de segurado do Regime Geral da Previdência Social no período denominado como “limbo previdenciário”, “limbo jurídico previdenciário trabalhista” ou “limbo trabalhista”, em que o INSS, após período de pagamento de benefício por incapacidade, considera o empregado apto ao retorno ao trabalho, mas o empregador conclui de modo diverso, obstando a retomada do vínculo empregatício.

Neste período, o segurado empregado fica sem benefício previdenciário e sem exercer sua atividade laboral, inclusive sem receber salário.

(...)

Inicialmente, destaco que em pesquisa à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ e da Turma Nacional de Uniformização – TNU, não foram identificados julgamentos

RE 1460766 RG / RN

que tratassem da controvérsia.

Vamos adiante!

Nos termos do art. 15, II, da Lei n.º 8.213/1991, mantém a qualidade de segurado, por até 12 (doze) meses após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado.

Ocorre que, como muito bem colocado pela Turma de Origem, o Tribunal Superior do Trabalho – TST não admite que o empregador, após a alta médica dada pelo INSS, se recuse a receber o empregado de volta, mesmo quando fundado em Atestado de Saúde Ocupacional (ASO) que conclua pela sua inaptidão para a função na qual trabalhava:

(...)

Portanto, após a alta médica previdenciária, o contrato de trabalho deve voltar a produzir todos os seus efeitos legais, inclusive com o pagamento da remuneração. Ainda que o empregador não concorde com a alta previdenciária, não lhe é dado o direito de recusar o retorno, devendo colocar o empregado à disposição, nos termos do art. 4º da CLT, ou em função adaptada.

Assim, durante o período denominado “limbo previdenciário”, não é possível a aplicação do disposto no art. 15, II, da Lei n.º 8.213/1991, pois o segurado não deixou (ou não deveria ter deixado) de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social e nem está suspenso ou licenciado de suas atividades laborais.

Importante destacar que NÃO se enquadra nesta hipótese o segurado que não retorna ao trabalho por decisão própria, ainda que fundada na sua compreensão de que ainda está incapaz para o trabalho e que o INSS cometeu equívoco ao lhe dar alta médica. Neste caso, o TST entende que é possível a configuração de abandono de emprego, a justificar a rescisão do vínculo empregatício por justa causa. Neste sentido:

(...)

Assim, é a recusa do empregador de retorno ao trabalho

RE 1460766 RG / RN

que garante a continuidade do seu vínculo empregatício e, conseqüentemente, a manutenção da sua qualidade de segurado sob este fundamento.

No caso concreto, observo que a sentença de 1º grau de jurisdição (Evento 01 – SENT45), mantida em sua integralidade pelo acórdão recorrido (Evento 01 – ACORTR50), entendeu que o autor comprovou, em audiência de instrução, “que não retornou às suas atividades como repositor de mercadorias na Empresa (CIRNE IRMAOS & CIA LTDA), porquanto o médico da empresa o considerou inapto ao trabalho, restando configurado portanto, o limbo previdenciário”. Assim, restou mantida a qualidade de segurado até o fato gerador do benefício previdenciário.

Destaco que, na presente demanda, não está sendo discutido qualquer outro efeito do limbo previdenciário que não a manutenção/perpetuação da qualidade de segurado. Ou seja, a Turma Nacional de Uniformização - TNU não se debruçou e nem avançou, por exemplo, se o período em que o segurado ficou no limbo previdenciário pode ou não ser considerado tempo de contribuição e tempo de carência.

Nessa toada, não vislumbro infringência ao disposto no art. 201, § 14, da Constituição Federal de 1988, que veda "a contagem de tempo de contribuição fictício para efeito de concessão dos benefícios previdenciários e de contagem recíproca".

Diante destas considerações, tenho como solucionada a controvérsia e fixo tese acatando a sugestão do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP: “Quando o empregador não autorizar o retorno do segurado, por considerá-lo incapacitado, mesmo após a cessação de benefício por incapacidade pelo INSS, a sua qualidade de segurado se mantém até o encerramento do vínculo de trabalho, que ocorrerá com a rescisão contratual, quando dará início a contagem do período de graça do art. 15, II, da Lei n.º 8.213/1991.” (Tema 300 dos Representativos de Controvérsia da TNU)”. (eDOC 13 – ID: 78d0ff3f, p. 2-14)

RE 1460766 RG / RN

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, aponta-se violação aos arts. 114, I e VIII, 195, § 5º, e 201, *caput* e § 14, do texto constitucional. (eDOC 21 – ID: 8c1afb4f)

Nas razões recursais, o INSS se insurge contra acórdão da TNU que, ao julgar o recurso representativo do tema 300, reconheceu a possibilidade de manutenção da qualidade de segurado no Regime Geral de Previdência Social durante o chamado “*limbo trabalhista-previdenciário*”. Explica se tratar de um período em que o segurado, após alta médica do INSS, é impedido de retornar às atividades por decisão do empregador.

Afirma que tal entendimento reconhece efeitos previdenciários sem a presença de vínculo empregatício ativo ou o recolhimento efetivo de contribuições previdenciárias, o que entende configurar tempo de contribuição fictício que compromete o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Afirma, ainda, que a demanda envolve matéria de competência da Justiça do Trabalho, por decorrer de conflito entre empregado e empregador, considerando necessário reconhecer a responsabilidade patronal pelo pagamento dos salários e contribuições.

Pleiteia, ao final, o seguinte:

“Preliminarmente, tendo em vista a multiplicidade dos processos envolvidos, sendo originário de tema representativo de controvérsia nº 300 da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, requer a sua AFETAÇÃO como representativo de controvérsia nos termos do art. 1.036 do CPC/15, promovendo-se a respectiva SUSPENSÃO NACIONAL de todos os processos que tratem da mesma matéria, na forma do art. 1.036, § 1º do mesmo código de ritos civis.

Em consequência, pugna-se pelo CONHECIMENTO e PROVIMENTO deste recurso extraordinário, interposto com fundamento na alínea “a” do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal, para se reconhecer que o acórdão recorrido afrontou os dispositivos que fixam a competência da Justiça do Trabalho (art. 114,

RE 1460766 RG / RN

inc. I e VIII), bem como os princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 201, caput), da vedação ao cômputo de tempo de contribuição fictício (art. 201, § 14) e da prévia fonte de custeio (art. 195, § 5º), todos da CF/88.

Requer-se, em consequência, a fixação de que "Resguardada a competência da Justiça do Trabalho para análise da controvérsia decorrente da relação de trabalho, para fins de aferição da qualidade de segurado empregado, deve-se considerar a última competência em que houve o exercício de atividade remunerada, haja vista a impossibilidade de averbar como tempo previdenciário períodos em que não houve exercício de atividade remunerada e nem o pagamento (comprovado ou presumido) da contribuição". (eDOC 21 – ID: 8c1afb4f, p. 17)

O Procurador-Geral da República se manifesta em parecer assim ementado pelo reconhecimento da repercussão geral das questões constitucionais discutidas:

"Recurso Extraordinário. Representativo de Controvérsia. Constitucional. Previdenciário. Qualidade de segurado. Manutenção ou perda. "Limbo trabalhista previdenciário". Cessação do benefício de incapacidade. Retorno às atividades. Impedimento pelo empregador. Extinção do contrato de trabalho. Competência. Arts. 114, I e VIII, 195, §5º, e 201, caput e §14, da Constituição. Sistemática da Repercussão Geral. Aplicabilidade. Densidade Constitucional. Relevância. Efeito Multiplicador. Parecer pela submissão do caso ao Plenário Virtual". (eDOC 32 – ID: 27ad688e)

É o relatório.

Decido.

O recurso extraordinário atende os pressupostos de admissibilidade, de legitimidade, tempestividade e pré-questionamento de questão constitucional.

Do exame dos autos, verifica-se que há, na verdade, duas questões

RE 1460766 RG / RN

discutidas no presente caso: a) a competência da Justiça do Trabalho ou da Justiça Federal para definir a situação de segurado do RGPS para fins do período de graça previsto no art. 15, II, da Lei 8.213/1991, no caso de segurado que não retorna ao exercício do contrato de trabalho após período de auxílio por incapacidade temporária, em que o INSS reconhece sua aptidão para suas atividades laborais e o empregador entende que não há condições para tanto e b) a forma de contagem do início desse período de graça.

A primeira questão relativa à competência da Justiça do Trabalho diz respeito diretamente a matéria constitucional, em especial o art. 114, incisos I e VIII, da Constituição Federal. Isso porque, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, houve a constitucionalização da competência da Justiça do Trabalho de modo que compete a ela o julgamento das “ações oriundas da relação de trabalho” e “a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir”.

De outro, a Justiça Federal permanece com a competência julgar ações em que se solicitam beneficiários previdenciários em face do INSS - como no presente caso -, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal.

Há, portanto, questão constitucional relativa a se identificar qual é o ramo do Poder Judiciário competente para apreciar causas como a presente. Proponho a seguinte formulação da primeira constitucional: “Definição da competência constitucional da Justiça do Trabalho ou da Justiça Comum Federal para processar e julgar ações em que se discuta a condição de segurado do Regime Geral de Previdência Social de beneficiário de auxílio por incapacidade temporária que, mesmo após autorização do INSS e cessação do benefício, não retorna ao exercício de suas atividades laborais por decisão do empregador”.

A segunda questão também ostenta natureza constitucional. Trata-se da questão da: “Interpretação conforme à Constituição do art. 15, II, da Lei 8.213/1991, que define o período de graça previdenciária, na situação em que o beneficiário de auxílio por incapacidade temporária, mesmo

RE 1460766 RG / RN

após autorização do INSS e cessação do benefício, não retorna ao exercício de suas atividades laborais por decisão do empregador”.

Não é a primeira vez que este Tribunal é chamado a interpretar regras constitucionais sobre as possibilidades de concessão de benefícios previdenciários para além de hipóteses estritamente previstas em lei e sua relação com a necessidade do custeio da Previdência Social, nos termos do art. 195, § 5º, e art. 201, *caput* e § 14, da Constituição Federal.

Nesse sentido, o STF, ao rejeitar a possibilidade de extensão do “auxílio-acompanhante” para outras hipóteses não previstas em lei, fixou a seguinte tese no Tema 1.095 da Repercussão Geral: “No âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somente lei pode criar ou ampliar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão de extensão do auxílio da grande invalidez a todas às espécies de aposentadoria” (RE 1.221.446, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 21/06/2021).

Ao apreciar o Tema 503 da Repercussão Geral a respeito da “desaposentação,” o Tribunal, em sede de embargos de declaração, fixou: “No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação' ou à reaposentação, sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91” (RE-ED 661.256, Red. Para Acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 06/02/2020).

Cabe destacar, entretanto, que o presente caso trata de questão nova e ainda não apreciada por esta Corte, pois diz respeito à interpretação conforme à Constituição de dispositivo legal (art. 15, II, Lei 8.213/1991) que define o período de graça previdenciária, ou seja, período no qual mantém-se o status de segurado, mesmo sem o pagamento das contribuições previdenciárias mensais.

Há inegável repercussão geral do ponto de vista social no presente caso, tendo em vista que as questões constitucionais tratam do regime jurídico do benefício por incapacidade temporária usufruído - segundo dados públicos do INSS - por em torno de 2,5 milhões de pessoas no Brasil por ano e que, após a cessação do benefício, podem experimentar a situação em que o empregador recusa seu retorno à sua antiga atividade

RE 1460766 RG / RN

laboral.

Além disso, como ressaltado pelo INSS em seu recurso extraordinário, embora não existam dados seguros sobre esse chamado “limbo trabalhista-previdenciário”, estimativas conservadores apontam para uma possível repercussão de R\$ 2,6 milhões por mês (em valores de julho de 2023), o que também aponta para sua repercussão geral do ponto de vista econômico.

Diante do exposto, nos termos do art. 1.035 do CPC e art. 323 do RISTF, voto pelo reconhecimento de duas questões constitucionais com repercussão geral no presente caso, quais sejam:

“No caso de ações em que se discuta a condição de segurado do Regime Geral de Previdência Social de beneficiário de auxílio por incapacidade temporária que, mesmo após autorização do INSS e cessação do benefício, não retorna ao exercício de suas atividades laborais por decisão do empregador:

1. Definição da competência constitucional da Justiça do Trabalho ou da Justiça Comum Federal para processar e julgar a causa; e
2. Definição do início do período de graça do art. 15, II, da Lei 8.213/1991”.