



QUALIS
A2



DIVERGÊNCIA PERICIAL E JUDICIALIZAÇÃO DOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE: A SUBJETIVIDADE DO CONCEITO DE INCAPACIDADE LABORATIVA COMO FATOR DETERMINANTE¹

EXPERT DIVERGENCE AND THE JUDICIALIZATION OF INCAPACITY BENEFITS: THE SUBJECTIVITY OF THE CONCEPT OF INCAPACITY FOR WORK AS A DETERMINING FACTOR

Gabriel Arruda TOFOLI²

Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS)

E-mail: gabrieltofoli@unitins.br

ORCID: <http://orcid.org/0009-0000-6415-0495>

Thiago Franco OLIVEIRA³

Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS)

E-mail: thiago.fo@unitins.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4119-6073>

123

RESUMO

O estudo analisa a divergência entre as perícias médicas administrativas do INSS e as perícias judiciais como fator determinante da judicialização dos benefícios por incapacidade, com ênfase na subjetividade do conceito de incapacidade laborativa. Utiliza pesquisa bibliográfica e documental, com exame de legislação previdenciária, jurisprudência, doutrina especializada e relatórios institucionais. Identifica que ações judiciais questionando a perícia administrativa apresentam probabilidade de êxito 35,3 pontos percentuais superior às demais demandas previdenciárias, evidenciando divergência sistemática de critérios e métodos avaliativos. Demonstra que a avaliação administrativa tende a adotar enfoque biomédico, centrado na patologia e em apreciação pontual do estado clínico, enquanto a via judicial aplica abordagem ampliada, considerando limitações funcionais e fatores contextuais. Conclui que a redução da litigiosidade exige aprimoramento do modelo pericial administrativo, com incorporação de parâmetros biopsicossociais e padronização de procedimentos.

¹ COMO CITAR: (ABNT): TOFOLI, G. A.; OLIVEIRA, T. F. Divergência Pericial e Judicialização dos Benefícios por Incapacidade: A Subjetividade do Conceito de Incapacidade Laborativa como Fator Determinante. **JNT Facit Business and Technology Journal**. Qualis A2. ISSN: 2526-4281, Mês de Abril de 2026 - Ed. 73. VOL. 02. Págs. 123-151. Disponível: <http://revistas.faculdefacit.edu.br>. Acesso em: __/__/__.

² Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS). E-mail: gabrieltofoli@unitins.br. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-6415-0495>.

³ Docente Mestre do Curso de Direito da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS). E-mail: thiago.fo@unitins.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4119-6073>.

Palavras-chave: Divergência pericial. Judicialização previdenciária. Incapacidade laborativa. Modelo biopsicossocial. Perícia médica.

ABSTRACT

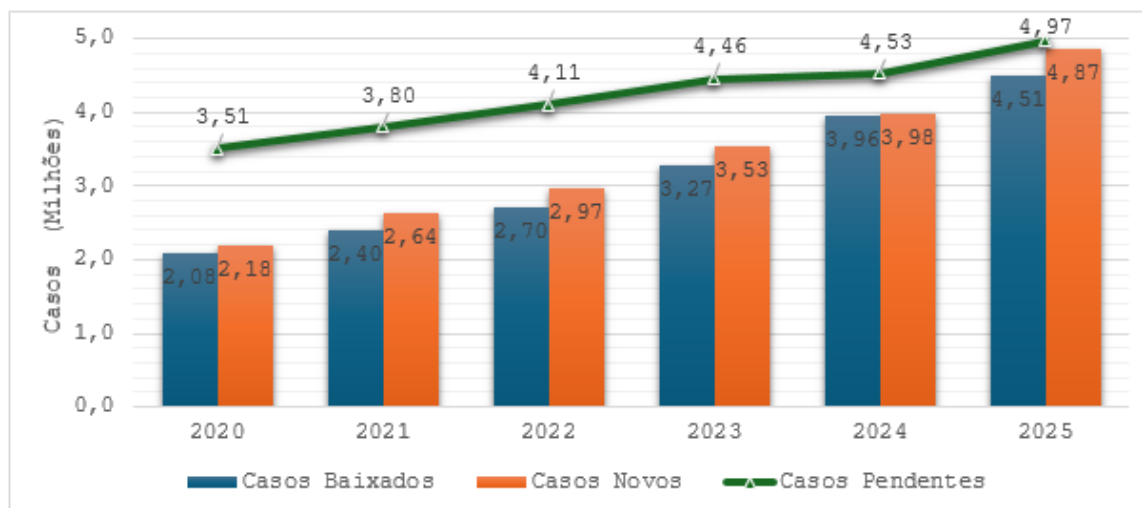
This study examines the divergence between administrative medical evaluations conducted by the INSS and judicial expert assessments as a determining factor in the judicialization of incapacity benefits, emphasizing the subjectivity of the concept of incapacity for work. It is based on bibliographical and documentary research, analyzing social security legislation, case law, specialized scholarship, and institutional reports. The study finds that lawsuits challenging administrative evaluations have a probability of success 35.3 percentage points higher than that of other social security claims, evidencing a systematic divergence in evaluative criteria and methods. It shows that administrative assessment tends to adopt a biomedical approach, focused on pathology and on a snapshot assessment of the clinical condition, whereas the judicial route applies a broader approach, considering functional limitations and contextual factors. It concludes that reducing litigation requires improving the administrative medical assessment model through the incorporation of biopsychosocial parameters and the standardization of procedures.

Keywords: Expert assessment divergence. Social security litigation. Incapacity for work. Biopsychosocial model. Medical evaluation.

INTRODUÇÃO

A judicialização da Previdência Social brasileira atingiu patamares críticos, consolidando o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no centro do contencioso judicial brasileiro. Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelam que as ações previdenciárias somam mais de 5,3 milhões de processos e correspondem a mais de 87% das demandas movidas contra a União, sendo que os benefícios por incapacidade concentram quase 3 milhões dessas ações (CNJ, 2025c, p. 16, 19). No mesmo contexto, o então ministro Luís Roberto Barroso afirmou que o país vive uma “epidemia geral de litigiosidade” (CNJ, 2024b), quadro que, no âmbito previdenciário, se revela no aumento de mais de 440 mil processos no acervo em 2025, na comparação com 2024, como mostra o gráfico 1 (CNJ, [s.d.]).

Gráfico 1: Série histórica de casos baixados, novos e pendentes nas demandas envolvendo o INSS.



Fonte: elaboração própria, com base em dados do Painel INSS do CNJ (consulta em janeiro de 2026).

Nota: dados, em milhões, dos casos novos, baixados e pendentes com o INSS no polo passivo, de 2020 a 2025.

Entre as múltiplas causas desse fenômeno, destaca-se a divergência sistemática entre os resultados das perícias médicas realizadas na esfera administrativa e aquelas produzidas em juízo. Pesquisa conduzida pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) em parceria com o CNJ analisou mais de 9 milhões de processos e constatou que demandas envolvendo questionamento da perícia administrativa apresentam probabilidade de sucesso 35,3 pontos percentuais superior às demais ações previdenciárias (CNJ, 2020, p. 60, 150). Esse dado revela que o mesmo quadro clínico, avaliado por peritos diferentes em contextos institucionais distintos, produz conclusões opostas, alimentando o contencioso que sobrecarrega o Judiciário.

O presente trabalho analisa essa divergência pericial como fator determinante da judicialização dos benefícios por incapacidade, investigando a subjetividade inerente ao conceito de incapacidade laborativa. A delimitação justifica-se pela centralidade desses benefícios no contencioso previdenciário, cuja concessão ou negativa é determinada essencialmente pelo resultado da avaliação pericial. A relevância do estudo manifesta-se em múltiplas dimensões: social, pela privação de subsistência a trabalhadores incapacitados; jurídica, pelo comprometimento da segurança jurídica e isonomia; econômica, pelos custos da judicialização massiva; e institucional, pelas falhas estruturais evidenciadas no descompasso entre Administração e Judiciário.

O objetivo geral consiste em demonstrar que a divergência pericial entre as esferas administrativa e judicial constitui causa central da judicialização dos

benefícios por incapacidade, relacionando-se à adoção de paradigmas avaliativos distintos para a aferição da incapacidade laborativa. Como objetivos específicos, busca-se: analisar a construção jurídico-normativa do conceito de incapacidade e os critérios adotados na perícia administrativa; examinar dados empíricos que evidenciam a divergência entre perícias administrativas e judiciais; investigar a recepção do modelo biopsicossocial pela jurisprudência, com destaque para enunciados de uniformização; e indicar caminhos de aprimoramento capazes de reduzir a litigiosidade.

A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa e quantitativa. A revisão bibliográfica abrange a doutrina previdenciária brasileira, com destaque para autores como Martinez, Amado, Ibrahim, Langone, Savaris e Costa. A pesquisa documental contempla a legislação previdenciária, tratados internacionais de direitos humanos, jurisprudência consolidada, painéis e relatórios institucionais do CNJ, Insper e TCU.

O trabalho organiza-se em quatro capítulos: no primeiro, examina-se o conceito de incapacidade e os critérios predominantes na perícia administrativa; no segundo, analisa-se a divergência pericial como vetor da judicialização, com base em evidências empíricas; no terceiro, investiga-se a incorporação do modelo biopsicossocial pelo Judiciário e sua consolidação em entendimentos uniformizados; no quarto, discutem-se iniciativas e propostas de aprimoramento da perícia administrativa com vistas à desjudicialização.

A hipótese que orienta a investigação sustenta que a divergência pericial não decorre apenas de variações individuais de avaliação, mas resulta de paradigmas estruturalmente distintos: enquanto a perícia administrativa tende a operar sob enfoque biomédico, centrado na dimensão patológica, o Judiciário vem aplicando compreensão ampliada da incapacidade, conforme se demonstrará nos capítulos subsequentes. A confirmação dessa hipótese permite fundamentar propostas de aperfeiçoamento do modelo pericial, visando reduzir a divergência e, por consequência, a judicialização.

A CONSTRUÇÃO JURÍDICO-MÉDICA DO CONCEITO DE INCAPACIDADE E OS CRITÉRIOS DA PERÍCIA ADMINISTRATIVA DO INSS

A incapacidade laborativa, enquanto pressuposto fundamental para concessão dos benefícios por incapacidade, não constitui um dado ontológico ou uma realidade médica autoevidente. Trata-se, ao contrário, de uma construção jurídico-normativa que opera mediante conceitos indeterminados, cuja densificação depende da

atividade interpretativa dos agentes encarregados de sua aferição. Essa característica epistemológica do conceito de incapacidade é determinante para compreender por que a avaliação pericial administrativa do INSS produz resultados frequentemente divergentes daqueles obtidos em perícias judiciais, alimentando o fenômeno da judicialização previdenciária que se pretende analisar neste trabalho.

O ordenamento jurídico brasileiro estruturou a proteção previdenciária contra o risco social da incapacidade por meio de dois benefícios distintos, previstos na Lei nº 8.213/1991. O art. 59 disciplina o auxílio por incapacidade temporária para o segurado incapacitado para o trabalho ou para a atividade habitual por mais de quinze dias consecutivos, ao passo que o art. 42 regula a aposentadoria por incapacidade permanente para aquele considerado incapaz e insuscetível de reabilitação para atividade que lhe garanta subsistência. A distinção entre os benefícios repousa, portanto, na duração e na extensão da limitação funcional, já que um pressupõe incapacidade temporária e o outro, incapacidade total e permanente (Brasil, 1991).

A construção doutrinária acompanha essa distinção. Conforme leciona Wladimir Novaes Martinez (2003, p. 699):

Aposentadoria por invalidez é benefício substituidor dos salários, de pagamento continuado, provisório ou definitivo, pouco reeditável, devido ao segurado incapaz para o seu trabalho e insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade garantidora da subsistência.

O autor destaca tratar-se de "prestação previdenciária geradora de respeitáveis dissídios administrativos e judiciais pertinentes à definição do evento determinante", reconhecendo a dificuldade intrínseca de caracterização do fenômeno incapacitante.

No mesmo sentido, Frederico Amado (2016, p. 382) define a invalidez como:

A invalidez pode ser definida como a incapacidade laborativa total, indefinida e multiprofissional, insuscetível de recuperação ou reabilitação profissional, que corresponde à incapacidade geral de ganho, em consequência de doença ou acidente.

A análise da estrutura normativa revela que o legislador optou deliberadamente por fórmulas abertas, delegando ao aplicador da norma, o médico perito, a tarefa de concretização do conceito em cada caso. Como observa Rodrigo Gomes Langone (2019, p. 51), ao analisar a Lei nº 8.213/1991 verifica-se que o diploma não define expressamente o conceito de incapacidade, razão pela qual se recorre à doutrina para delimitar o seu conteúdo.

Essa lacuna é preenchida pelo Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária (MTPMP), no qual o INSS (2018, p. 27) define incapacidade laborativa nos seguintes termos:

Incapacidade laborativa é a impossibilidade de desempenho das funções específicas de uma atividade, função ou ocupação habitualmente exercida pelo segurado, em consequência de alterações morfofisiológicas provocadas por doença ou acidente. Deverá estar implicitamente incluído no conceito de incapacidade, desde que palpável e indiscutível no caso concreto, o risco para si ou para terceiros, ou o agravamento da patologia sob análise, que a permanência em atividade possa acarretar. O conceito de incapacidade deve ser analisado quanto ao grau, à duração e à profissão desempenhada.

A definição administrativa, como se observa, permanece centrada em alterações corporais, sem incorporar variáveis socioeconômicas e contextuais que interferem na efetiva inserção no mercado de trabalho, aspecto que será desenvolvido na seção seguinte.

A Evolução do Conceito de Incapacidade e o Modelo Biopsicossocial

A evolução histórica do conceito de incapacidade evidencia progressiva ampliação semântica não acompanhada pela prática administrativa. Como sintetiza Langone (2019, p. 51):

O conceito de incapacidade vem evoluindo conforme a sociedade. Inicialmente, o conceito estava relacionado a situações clínicas, físicas e somente à pessoa. Depois verificamos um novo progresso levando em consideração também situações intelectuais (psicológicas). Atualmente, o conceito de incapacidade está relacionado não somente à pessoa como também a situações sociais.

Essa trajetória foi impulsionada pela Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), adotada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 2001, e pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 6.949/2009 com status de emenda constitucional. A concepção contemporânea, fundada nesses instrumentos, supera o modelo estritamente biomédico e adota perspectiva biopsicossocial, na qual a incapacidade emerge da interação entre condições de saúde individuais e fatores contextuais. Como observa José Ricardo Caetano Costa (2022, p. 10), "o critério somente médico ou biomédico é insuficiente para dar conta de uma realidade altamente complexa que é a incapacidade para o trabalho". A incorporação normativa desses instrumentos e suas repercussões serão analisadas no Capítulo 3.

A despeito dessa evolução teórica e normativa, a perícia médica administrativa do INSS permanece estruturada sob o paradigma biomédico tradicional. Conforme

apontam Pinto Júnior, Braga e Roselli-Cruz (2012), as fontes e mecanismos de adoecimento do segurado não são considerados pela perícia médica, que ainda mantém a ideia unicausal de que o elemento de trabalho da Previdência é a doença, e não a saúde, lógica que dá claros sinais de esgotamento. O modelo vigente concentra-se na identificação de alterações anatomofuncionais, frequentemente desconsiderando idade avançada, baixa escolaridade, histórico profissional limitado e condições do mercado de trabalho regional.

Limitações Estruturais e Subjetividade na Perícia Administrativa

A arquitetura institucional da perícia foi reformulada por normas recentes, com impactos sobre o procedimento, a gestão e a revisão dos benefícios. A legislação e os regulamentos mantêm o foco do exame médico-pericial na concessão, ao mesmo tempo em que preveem regras de reavaliação periódica e fluxos internos. Contudo, a discussão central, para fins deste trabalho, não é apenas procedimental, mas metodológica: quais critérios efetivamente orientam a conclusão pericial e como eles se relacionam com um conceito jurídico indeterminado.

Há fatores que tendem a reduzir a individualização da análise e, por consequência, ampliam o risco de conclusões divergentes. Entre eles, destacam-se: atendimentos padronizados e massificados com tempo reduzido; questionamentos sobre a capacidade de médicos generalistas avaliarem condições de especialidades diversas; e o sistema de "alta programada", criticado por Fábio Zambitte Ibrahim (2012, p. 645) por transferir para o ato inicial uma projeção temporal que deveria resultar de acompanhamento clínico. Em termos metodológicos, o problema é que o prognóstico passa a funcionar como substitutivo do acompanhamento efetivo e da verificação continuada.

A subjetividade inerente ao processo avaliativo produz resultados empiricamente verificáveis: quando o sistema não oferece parâmetros densos e verificáveis para uma avaliação uniformizada, variáveis institucionais e interpretativas ganham peso na conclusão do laudo. Conforme demonstra o Desembargador Federal Paulo Afonso Brum Vaz (2021):

As perícias administrativas – e muitas vezes as judiciais – nutrem um certo preconceito velado com relação ao reconhecimento da incapacidade para o trabalho. Apenas em casos muito graves o benefício é concedido na via administrativa. A judicialização é inerente a esta injustificada retração. [...] No confronto entre laudos particulares, laudos administrativos e laudos judiciais, percebem-se diferenças de resultados que, muitas vezes, tornam difícil acreditar que se trata da mesma pessoa (segurado) que foi submetida às perícias.

A dimensão subjetiva da avaliação pericial também é reconhecida pela literatura. Triches (apud Vaz, 2021) aponta a existência de "excessiva subjetivação" na análise administrativa, evidenciada por discrepâncias estatisticamente injustificáveis no tratamento de casos semelhantes entre diferentes agências. Isso reforça que a falta de critérios objetivos para aferição da incapacidade abre espaço para interferências extratécnicas no resultado da perícia, como pressões institucionais, perfil do perito e contexto regional.

Outro ponto metodológico sensível é o "recorte temporal" do exame. Há críticas à prática de desconsiderar a história clínica e a oscilação sintomática com base no estado observado no momento da perícia. Essa abordagem tende a ser problemática em condições flutuantes e em doenças que demandam leitura longitudinal, porque a fotografia do "dia do exame" pode não representar a limitação funcional ao longo do tempo (Vaz, 2021). Esse aspecto interessa diretamente ao tema da divergência pericial, pois a seleção do recorte temporal (pontual ou histórico) influencia decisivamente o resultado.

A construção doutrinária mais avançada reconhece que a aferição da incapacidade transcende o plano estritamente médico. Como ensina Daniel Pulino (2001, p. 62):

A aferição da invalidez não se resume, portanto, numa comprovação de ordem exclusivamente médica – embora esta seja uma condição necessária para a edição do ato de concessão do benefício –, compreendendo um juízo complexo, em que se deve avaliar a concreta possibilidade de o segurado conseguir retirar do próprio trabalho renda suficiente para manter sua subsistência.

Essa perspectiva fundamenta a denominada Teoria da Incapacidade Social, que incorpora à análise elementos como idade, escolaridade, qualificação profissional e condições do mercado de trabalho. Essa concepção ampliada de incapacidade é metodologicamente relevante: a avaliação deve partir das condições concretas do segurado examinado e de sua realidade de trabalho, e não de padrões médios abstratos de normalidade funcional.

Os dados estatísticos corroboram o viés restritivo na avaliação administrativa. Segundo Vaz (2021), "o INSS negou 3.311.615 benefícios entre fevereiro e outubro de 2020, marcado pela crise da pandemia. O benefício por incapacidade temporária representa 53,4% do total de benefícios indeferidos". A elevada taxa de indeferimento, com índices de reversão judicial superiores a 50% (TCU, 2018), evidencia a divergência sistemática entre os critérios das duas instâncias.

Em síntese, o conceito de incapacidade laborativa opera mediante conceitos jurídicos indeterminados cuja concretização depende de atividade interpretativa. A ausência de parâmetros legais objetivos transfere ao médico perito ampla margem de discricionariedade técnica, que se exerce sob influência de fatores institucionais, metodológicos e contextuais. Essa configuração constitui o substrato sobre o qual emergem as divergências periciais que alimentam a judicialização, tema a ser aprofundado no próximo capítulo.

DIVERGÊNCIA ENTRE PERÍCIAS ADMINISTRATIVA E JUDICIAL COMO CAUSA DA JUDICIALIZAÇÃO

O Brasil enfrenta uma crise de litigiosidade previdenciária sem precedentes, e os dados empíricos demonstram que a divergência entre os resultados das perícias administrativas do INSS e das perícias judiciais constitui o principal vetor dessa judicialização massiva. A constatação emerge de pesquisas quantitativas de grande escala que revelam um sistema pericial fragmentado, no qual a mesma pessoa, portadora da mesma condição de saúde, pode receber conclusões opostas a depender do ambiente institucional em que é avaliada.

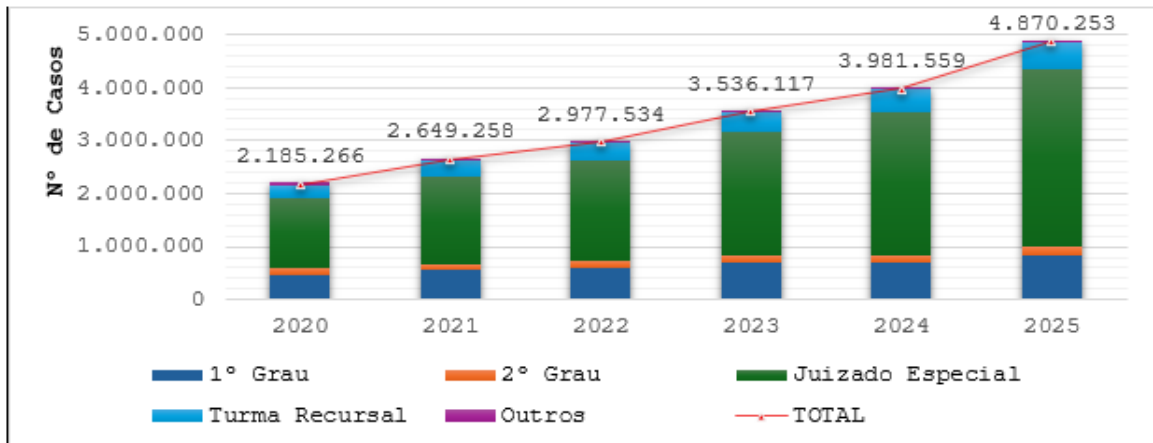
Antes de se examinar as causas dessa divergência, importa delimitar sua relevância quantitativa e demonstrar, com base em pesquisas e auditorias institucionais, como a questão pericial se conecta ao padrão de êxito judicial e aos gargalos do procedimento administrativo.

Perfil da Litigiosidade Previdenciária e Centralidade da Controvérsia Pericial

O INSS figura, há mais de uma década, no centro da litigiosidade judicial brasileira. Levantamento recente do CNJ (2025c, p. 16, 19) aponta que, no âmbito da litigância contra o poder público, a matéria previdenciária corresponde a 87,43% dos processos envolvendo a União, somando mais de 5,3 milhões de processos no recorte estatístico adotado pelo estudo.

Em perspectiva ainda mais recente, o Painel INSS do CNJ evidencia o crescimento progressivamente mais intenso do número de casos novos, com aumentos anuais cada vez maiores e destaque para o acréscimo de quase 900 mil processos em 2025, na comparação com 2024, conforme se observa no Gráfico 2, o que reafirma a centralidade do Instituto no contencioso judicial brasileiro (CNJ, [s.d.]).

Gráfico 2: Evolução anual de novos casos por grau nas demandas do INSS (2020-2025).



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Painel INSS do CNJ (consulta em janeiro de 2026).

A dimensão do fenômeno também se evidencia pela composição das demandas nos JEFs: estudo do CNJ (2022) identificou que mais de 70% das ações tinham o INSS como parte. Nesse universo, os benefícios por incapacidade representam cerca de 25% das demandas, o que coloca as controvérsias periciais no centro do contencioso previdenciário. Em complemento, o Painel INSS revela crescimento expressivo do acervo, com aumento de 79,53% entre 2020 e 2026, passando de 1,5 milhão para mais de 2,7 milhões de processos pendentes (CNJ, [s.d.]).

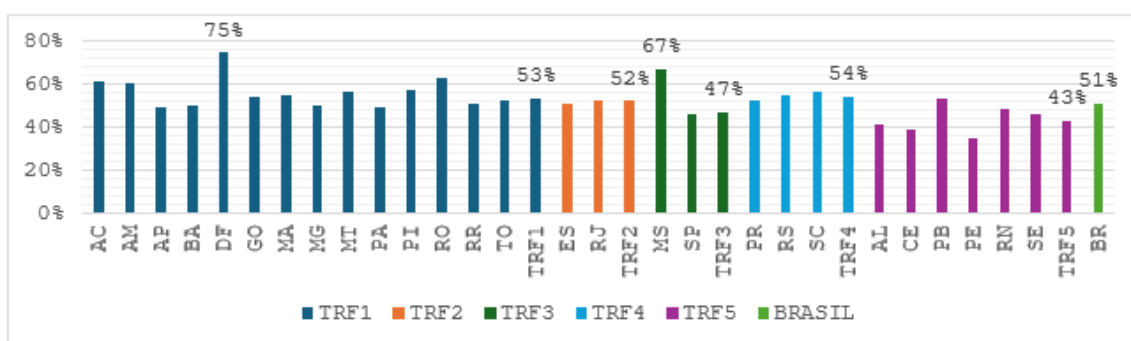
Considerando-se que benefícios por incapacidade dependem, estruturalmente, de avaliação pericial, a controvérsia técnico-probatória passa a ocupar posição central no fenômeno: a discussão sobre incapacidade e nexos com atividade laboral tende a ser o “ponto de estrangulamento” da decisão administrativa e, posteriormente, do reconhecimento judicial.

Evidência Empírica: Perícia Administrativa e Probabilidade de Êxito Judicial

Para compreender os determinantes da judicialização previdenciária, o CNJ encomendou ao Insper estudo empírico de ampla escala, com análise de milhões de processos judiciais e administrativos no período examinado. O resultado mais relevante para este trabalho consiste na associação estatisticamente robusta entre a discussão judicial da perícia administrativa e a maior probabilidade de provimento em favor do segurado. Isso confirma, de modo empírico, o que a prática forense já sinalizava: a divergência pericial é fator determinante do êxito nas demandas judiciais.

A pesquisa identificou que ao menos 11% dos benefícios concedidos pelo INSS decorrem de determinações judiciais, totalizando 593.772 concessões por ano. Além disso, o estudo apontou que, quando o caso judicializado trata de perícia administrativa, o efeito marginal médio sobre a probabilidade de sucesso do segurado é de 35,3 pontos percentuais em comparação a litígios que não envolvem essa controvérsia (CNJ, 2020, p. 60,150), o que corrobora a tese de que há um descompasso sistemático entre a avaliação administrativa e a judicial. Os dados de procedência judicial reforçam essa constatação: levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU) referente ao período de 2014 a 2017 revelou que mais da metade das ações ajuizadas contra o INSS na primeira instância da Justiça Federal foi julgada procedente (51%), o que evidencia a divergência entre a conclusão administrativa da autarquia e o entendimento judicial, conforme demonstrado no gráfico abaixo (TCU, 2018).

Gráfico 3: Índice de provimento na 1ª instância da Justiça Federal por UF (2014-2017).



Fonte: elaboração própria a partir de dados do TCU, Processo TC 022.354/2017-4, 2018.

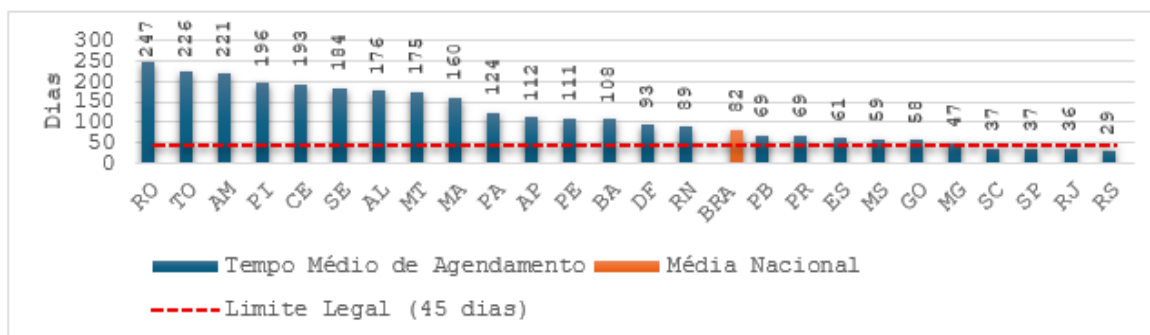
Assim, o núcleo do problema deixa de ser apenas “volume de ações” e passa a ser “assimetria decisória”: indeferimentos administrativos que se revelam reversíveis em juízo, em larga escala, indicam ruído sistêmico na avaliação da incapacidade e incentivam o ajuizamento como via de correção.

Diagnóstico Institucional: Gargalos Administrativos e Impacto na Qualidade Pericial

Auditorias do TCU reforçam o diagnóstico estrutural ao apontarem gargalos de acesso, atrasos e problemas de gestão que afetam a realização e a efetividade das perícias e dos recursos administrativos. No Acórdão nº 520/2024 – Plenário, o TCU identificou descumprimento generalizado do prazo legal para a realização de perícias, com tempo médio nacional de 82 dias, superior ao limite normativo de 45 dias, além de situações críticas em determinados estados, a exemplo do Tocantins, em que a

espera atingiu 226 dias. O órgão também apontou elevado estoque de requerimentos pendentes de avaliação médica, evidenciando um cenário de congestionamento apto a estimular o encaminhamento de segurados à via judicial, conforme evidenciado no Gráfico 4 (TCU, 2024).

Gráfico 4: Tempo médio de agendamento dos benefícios por incapacidade.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do TCU, Processo TC 008.711/2023-2, 2024.

No plano recursal, o Acórdão 514/2023-Plenário constatou que a duração dos recursos administrativos era quase quatro vezes superior ao prazo legal, com 274.777 acórdãos do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) pendentes de cumprimento, estimando-se mais de dezesseis anos para zerar o passivo. Particularmente relevante foi a constatação de que algoritmos de inteligência artificial utilizados pelo INSS apresentavam viés sistemático de negativa, com quase 60% de recusa. Nas palavras do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, "a demora na concessão de direitos legítimos precariza a cidadania diante da natureza alimentícia das verbas previdenciárias" (TCU, 2023).

Em auditoria posterior (Acórdão 634/2025-Plenário), o TCU identificou uma taxa de 13,2% de indeferimentos incorretos em análise manual no ano de 2023. A causa principal apontada foi a métrica de produtividade que privilegia volume em detrimento de qualidade, criando incentivos perversos para a negativa sumária de requerimentos (TCU, 2025a).

Esses achados não explicam sozinhos a divergência de conteúdo pericial, mas ajudam a compreender o ambiente institucional em que a perícia é produzida: filas extensas, pressão por fluxo e limitações operacionais tendem a reduzir a individualização e a consistência da avaliação, aumentando a probabilidade de conflito probatório e de reversão judicial.

Razões Estruturais da Divergência

A análise comparativa permite identificar os fatores estruturais da divergência. Na perícia administrativa, os médicos dispõem de aproximadamente 15 minutos por atendimento, operam sob pressão de metas de produtividade com bonificação atrelada ao volume, e a orientação institucional tende à contenção de despesas. Ademais, adota-se predominantemente o modelo biomédico, centrado no diagnóstico patológico e na verificação de sintomas no momento da avaliação. A perícia judicial realiza-se em contexto diverso: maior tempo para análise, possibilidade de exames complementares, formulação de quesitos pelas partes e, sobretudo, independência técnica do perito em relação à autarquia. Essa configuração favorece a adoção do modelo biopsicossocial, que considera não apenas a dimensão biológica, mas também fatores psicológicos e contexto social.

A diferença paradigmática entre os dois modelos é essencial para compreender a divergência. O modelo biomédico, predominante nas perícias administrativas, opera uma espécie de "fotografia" do segurado no momento da avaliação, abstraindo sua história clínica pregressa, a evolução provável da patologia e as condições concretas de sua inserção no mercado de trabalho.

Conforme a crítica de Vaz (2021), esse modelo tende a "congelar o quadro (em uma fotografia!), como se as doenças não tivessem 'antes', 'durante' e 'depois' (passado, presente e futuro). Essa atitude apaga o passado, celebra o presente e mata o futuro". O modelo biopsicossocial, cuja fundamentação normativa e jurisprudencial será aprofundada no Capítulo 3, concebe a incapacidade como fenômeno multidimensional, considerando não apenas a dimensão biológica, mas também fatores psicológicos, ambientais e sociais do segurado.

José Antônio Savaris (2013 apud Paula, 2018, p. 22) adverte que:

[...] É Preciso Reconhecer Que A Perícia Não Diz Tudo E Que Também Duas Perícias Não Dizem Tudo. Talvez Aqui Esteja O Sentido Em Não Se Deixar Tudo À Mão Da Ciência Médica. Talvez Aqui Se Possa Atuar Levando Em Considerações As Condições Sociais, Como Reiteradamente Tem Orientado A Jurisprudência; Talvez Aqui Se Possa Julgar Com Equidade.

A avaliação da incapacidade não é tarefa exclusivamente médica, mas envolve juízo valorativo sobre a interação entre condição de saúde e possibilidades concretas de trabalho.

Consequências Sistêmicas e Síntese do Capítulo

As consequências da divergência pericial sistemática transcendem o interesse individual dos segurados prejudicados, projetando-se sobre todo o sistema de justiça e sobre a própria legitimidade da Administração Previdenciária. A sobrecarga do

Poder Judiciário com demandas que poderiam ser resolvidas administrativamente compromete a eficiência da prestação jurisdicional e desvia recursos humanos e materiais de causas que efetivamente demandam intervenção judicial.

A insegurança jurídica decorrente da imprevisibilidade dos resultados, com a mesma condição de saúde recebendo tratamentos diametralmente opostos conforme a via de postulação, corrói a confiança dos cidadãos nas instituições e estimula a judicialização como primeira opção, não como último recurso. A desigualdade de tratamento entre segurados que dispõem de recursos para litigar judicialmente e aqueles que, por desinformação ou hipossuficiência, conformam-se com o indeferimento administrativo indevido, agrava as já profundas assimetrias sociais do país.

O próprio relatório do Insper identificou quatro macroproblemas que retroalimentam a judicialização previdenciária: dificuldade de acesso à instância administrativa; dificuldade de internalização da jurisprudência pelo INSS; subaproveitamento da via administrativa; e subaproveitamento das informações processuais. Entre as propostas apresentadas, destaca-se a harmonização dos critérios para perícias administrativas e judiciais como medida estruturante para redução da litigiosidade. A recomendação pressupõe o reconhecimento de que a divergência pericial não decorre de características inerentes às patologias avaliadas, mas de diferenças metodológicas, contextuais e institucionais que podem e devem ser corrigidas mediante políticas públicas adequadas (CNJ, 2020, p. 134).

Os dados empíricos apresentados neste capítulo demonstram que a divergência entre perícias administrativa e judicial constitui o principal motor da judicialização dos benefícios por incapacidade no Brasil. As taxas de reversão judicial superiores a 50%, os índices de indeferimentos indevidos documentados pelo TCU e as deficiências estruturais do sistema pericial administrativo compõem um quadro que aponta para a necessidade de reformas que assegurem avaliação adequada da incapacidade laborativa já na instância administrativa.

A RECEPÇÃO DO MODELO BIOPSIKOSSOCIAL PELA JURISPRUDÊNCIA

A compreensão da divergência pericial exige a análise do paradigma epistemológico que orienta cada instância decisória. Enquanto o INSS permanece vinculado a uma concepção predominantemente biomédica da incapacidade, o Poder Judiciário consolidou, ao longo das últimas duas décadas, a adoção do modelo biopsicossocial como parâmetro hermenêutico para concessão de benefícios por incapacidade. Essa transformação encontra fundamento em instrumentos

normativos internacionais, na legislação interna e na construção jurisprudencial que culminou nas Súmulas da Turma Nacional de Uniformização dos JEFs (TNU).

A Virada Conceitual: Da Lógica Biomédica à CIF

O marco inaugural dessa mudança de paradigma situa-se na aprovação da CIF pela 54^a Assembleia Mundial de Saúde da OMS, em 22 de maio de 2001. A CIF representou uma profunda revisão conceitual em relação à antiga Classificação Internacional de Deficiências, Incapacidades e Desvantagens, que operava segundo um modelo linear e reducionista: doença, deficiência, incapacidade e desvantagem. A edição brasileira da CIF, traduzida pelo Centro Colaborador da OMS e publicada pela EDUSP em 2003, explicita que (OMS, 2003, p. 33):

A CIF baseia-se numa integração desses dois modelos opostos. Para se obter a integração das várias perspectivas de funcionalidade é utilizada uma abordagem 'biopsicossocial'. Assim, a CIF tenta chegar a uma síntese que ofereça uma visão coerente das diferentes perspectivas de saúde: biológica, individual e social.

Essa definição evidencia a superação do enfoque exclusivamente patológico, ao incorporar à análise os fatores contextuais que influenciam a funcionalidade do indivíduo. A distinção entre os dois modelos é fundamental para compreender a divergência pericial objeto deste estudo, pois, segundo a própria CIF, o modelo biomédico entende a incapacidade como um problema individual, diretamente decorrente de doença, trauma ou outro agravo à saúde, cuja resposta se concentra na assistência médica e no tratamento prestado por profissionais (OMS, 2003, p. 21). Nessa perspectiva, a incapacidade é concebida como atributo exclusivamente individual, mensurável por critérios clínicos objetivos e dissociado do contexto social em que o sujeito está inserido.

Em sentido diverso, o modelo social desloca o enfoque da limitação individual para as barreiras impostas pelo meio social, conforme expõe a CIF (OMS, 2003, p. 21-22):

[...] principalmente como um problema criado pela sociedade e, basicamente, como uma questão de integração plena do indivíduo na sociedade. A incapacidade não é um atributo de um indivíduo, mas sim um conjunto complexo de condições, muitas das quais criadas pelo ambiente social.

A CIF propõe, então, a síntese desses modelos antagônicos, reconhecendo que a funcionalidade resulta da interação dinâmica entre a condição de saúde do indivíduo e os fatores contextuais.

A Incorporação Normativa do Modelo Biopsicossocial no Brasil

A incorporação do modelo biopsicossocial ao ordenamento jurídico brasileiro ocorreu primeiramente por meio da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York), adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2006. O Brasil aprovou esse tratado pelo Decreto Legislativo nº 186/2008, observando o procedimento qualificado previsto no art. 5º, §3º, da Constituição Federal, e o promulgou pelo Decreto nº 6.949/2009 como o primeiro tratado internacional de direitos humanos a ingressar no ordenamento brasileiro com status de emenda constitucional, integrando o bloco de constitucionalidade e vinculando toda a legislação infraconstitucional à sua observância. O paradigma biopsicossocial já se revela no próprio preâmbulo da Convenção, ao reconhecer que (Brasil, 2009, preâmbulo, alínea e):

[...] a deficiência é um conceito em evolução e que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

O art. 1º do tratado define as pessoas com deficiência (Brasil, 2009):

[...] aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Essa conceituação rompe definitivamente com a visão da deficiência como tragédia individual, deslocando o foco para a relação entre o sujeito e as barreiras ambientais e atitudinais que obstaculizam sua participação social.

A Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) concretizou o modelo biopsicossocial na legislação infraconstitucional, estabelecendo no art. 2º, §1º (Brasil, 2015b):

[...] a avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará: I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo; II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais; III - a limitação no desempenho de atividades; e IV - a restrição de participação

Esse dispositivo vincula a Administração Pública (inclusive o INSS) à realização de avaliação que transcenda a mera análise clínica, incorporando obrigatoriamente os fatores contextuais previstos na CIF.

A Construção Jurisprudencial da TNU

A construção jurisprudencial do modelo biopsicossocial no âmbito previdenciário teve como protagonista a TNU, que editou enunciados sumulares consolidando a análise ampliada da incapacidade. A Súmula 47 consagrou a Teoria da Incapacidade Social: "uma vez reconhecida a incapacidade parcial para o trabalho, o juiz deve analisar as condições pessoais e sociais do segurado para a concessão de aposentadoria por invalidez" (TNU, 2012).

A Súmula 77 estabeleceu limite lógico: "o julgador não é obrigado a analisar as condições pessoais e sociais quando não reconhecer a incapacidade do requerente para a sua atividade habitual" (TNU, 2013). A Súmula 78 criou exceção relevante para portadores do vírus HIV, determinando análise da incapacidade "em sentido amplo, em face da elevada estigmatização social da doença" (TNU, 2014). O reconhecimento de que a estigmatização social constitui fator determinante evidencia a recepção plena do modelo biopsicossocial.

As Súmulas 79 e 80 disciplinaram a avaliação biopsicossocial no BPC. A Súmula 80 determina que, "para adequada valoração dos fatores ambientais, sociais, econômicos e pessoais que impactam na participação da pessoa com deficiência na sociedade, é necessária a realização de avaliação social por assistente social" – reproduzindo fielmente a estrutura conceitual da CIF (TNU, 2015b).

O Tema 274 expandiu o entendimento para além do HIV (TNU, 2021):

É possível a concessão de aposentadoria por invalidez, após análise das condições sociais, pessoais, econômicas e culturais, existindo incapacidade parcial e permanente, no caso de outras doenças que sejam estigmatizantes e impactem significativa e negativamente na funcionalidade social do segurado, entendida esta como o potencial de acesso e permanência no mercado de trabalho.

A introdução do conceito de funcionalidade social como "potencial de acesso e permanência no mercado de trabalho" representa a mais sofisticada elaboração jurisprudencial do modelo biopsicossocial, incorporando expressamente a terminologia da CIF ao direito previdenciário brasileiro.

Fundamentação Doutrinária e Processual

A doutrina especializada tem fundamentado teoricamente essa transformação paradigmática. José Ricardo Caetano Costa (2022, p. 35) aprofunda sua crítica ao modelo exclusivamente biomédico:

[...] não defender e buscar a implementação deste modus operandi [perícia biopsicossocial], é infringirmos o próprio Estatuto da Pessoa com Deficiência que a consagra em seu artigo segundo, bem como os tratados e convenções internacionais das quais o Brasil é signatário, a exemplo da Convenção de Nova Iorque (ONU/2007).

José Antônio Savaris (2011, p. 239) complementa essa perspectiva ao sustentar que, nos processos em que se discute a existência ou a permanência da incapacidade para o trabalho, a prova pericial realizada em juízo tende a assumir papel central, devendo ser apreciada “à luz da realidade de vida do segurado”, sintetizando a essência do modelo biopsicossocial aplicado ao processo previdenciário. A aplicação desse paradigma ampliado funda-se, processualmente, no princípio do livre convencimento motivado e no art. 479 do CPC (Brasil, 2015a), que dispõe:

[...] o juiz apreciará a prova pericial de acordo com o disposto no art. 371, indicando na sentença os motivos que o levaram a considerar ou a deixar de considerar as conclusões do laudo, levando em conta o método utilizado pelo perito.

O magistrado não está restrito às conclusões do laudo pericial, podendo formar sua convicção com base em outros elementos probatórios, desde que fundamente sua decisão. Nesse sentido, o STJ assentou que “[...] para a concessão da aposentadoria por invalidez, o magistrado não está vinculado à prova pericial e pode concluir pela incapacidade laboral levando em conta os aspectos socioeconômicos, profissionais e culturais do segurado” (STJ, 2013).

A divergência entre as perícias administrativas e judiciais encontra explicação, portanto, na adoção de paradigmas epistemológicos distintos. Enquanto a perícia médica do INSS opera predominantemente segundo o modelo biomédico, concentrando-se na avaliação clínica das funções e estruturas corporais e utilizando a CID como principal instrumento classificatório, a jurisprudência brasileira incorporou o modelo biopsicossocial preconizado pela CIF. Essa diferença paradigmática resulta em conclusões divergentes sobre a mesma realidade fática: um segurado com incapacidade parcial, de idade avançada, baixa escolaridade e histórico laboral restrito a atividades braçais pode ser considerado apto pelo INSS – que avalia apenas a possibilidade teórica de exercício de alguma atividade – e inapto pelo Judiciário – que considera a impossibilidade real de reinserção no mercado de trabalho diante das barreiras sociais.

A recepção do modelo biopsicossocial pela jurisprudência representa, em última análise, a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana no

âmbito previdenciário, promovendo interpretação do direito previdenciário conforme a Constituição e os tratados internacionais de direitos humanos.

CAMINHOS PARA A DESJUDICIALIZAÇÃO E APRIMORAMENTO DA PERÍCIA

O enfrentamento da judicialização previdenciária exige mais do que medidas pontuais de gestão processual. Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, a divergência pericial constitui fator estrutural que alimenta o litígio entre segurados e INSS, exigindo transformação paradigmática na forma como a incapacidade laborativa é avaliada administrativamente. O presente capítulo analisa as iniciativas de desjudicialização, suas potencialidades e limitações, para apresentar propostas concretas de aprimoramento do sistema pericial brasileiro, com ênfase na incorporação do modelo biopsicossocial à perícia administrativa.

A magnitude do problema demanda atenção. O estudo conduzido pelo Insper em parceria com o CNJ revelou crescimento de 140% no número de ações referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais entre 2015 e 2019, percentual muito superior ao aumento dos processos administrativos no INSS no mesmo período (CNJ, 2020). Conforme demonstrado na seção 2.2, a pesquisa identificou ainda que casos judicializados envolvendo questionamento da perícia administrativa apresentam probabilidade de sucesso significativamente superior, evidenciando a centralidade da divergência pericial na litigiosidade do sistema.

Iniciativas Institucionais: Potencialidades e Limites

Nesse contexto, destacam-se iniciativas voltadas à consensualidade e à prevenção de litígios repetitivos. Os dados do Painel INSS demonstram evolução significativa: em 2020, apenas 12,24% dos processos contra o INSS eram resolvidos por conciliação; em 2024, esse percentual alcançou 24,73% (CNJ, 2025a). No TRF4, o ano de 2024 registrou 87.104 processos conciliados, com destaque para benefícios por incapacidade, que totalizaram 47.870 acordos (CNJ, 2025b). A criação do Fórum Nacional do Judiciário para a Assistência e a Previdência Social (FONASSP), pela Resolução CNJ nº 570/2024, representa avanço ao promover diálogo permanente entre CNJ, CJF, TRFs, AGU, DPU, INSS e Ministério da Previdência, constituindo espaço privilegiado para construção de consensos interinstitucionais.

Iniciativa particularmente relevante foi o programa "Desjudicializa Prev", instituído pela Portaria Conjunta GP nº 4/2024 (CNJ, AGU e PGF), que selecionou dez temas com jurisprudência consolidada, determinando que o INSS deixe de contestar ou recorrer nesses casos. Conforme destacou o Ministro Barroso, "é evidente a

necessidade de alterar esse quadro. Essa medida vem em boa hora, em um momento de alta litigiosidade previdenciária. A nossa grande meta é a desjudicialização da vida brasileira" (CNJ, 2024b).

Merece análise detida o sistema Atestmed, instituído pela Lei nº 14.441/2022, que acrescentou o §14 ao artigo 60 da Lei nº 8.213/1991, autorizando a concessão do auxílio por incapacidade temporária mediante análise documental, dispensando perícia presencial em determinadas hipóteses. O segurado envia atestado médico pelo aplicativo "Meu INSS", sendo avaliados período de afastamento, diagnóstico (CID) e prazo estimado para repouso. Somente em 2023, mais de 2,1 milhões de benefícios foram concedidos por essa via (INSS, 2023).

Não obstante os ganhos em celeridade, o Atestmed apresenta limitações. O TCU (2025b), no Acórdão nº 2.746/2025, identificou escassez de mecanismos de controle de fraudes e fragilidades nos controles internos, determinando implementação de tecnologias para verificar autenticidade de atestados. Francisco Cardoso, vice-presidente da Associação Nacional dos Médicos Peritos (ANMP) sustenta que "a análise documental não substitui a perícia presencial, essencial para avaliar a real incapacidade do trabalhador" (Mix Vale, 2025).

A harmonização de critérios entre perícias administrativas e judiciais constitui recomendação central do estudo Insuper/CNJ, conforme observou a Juíza Auxiliar da Presidência do CNJ, Livia Peres (CONJUR, 2021):

A internalização, pelo INSS, da jurisprudência qualificada por meio das súmulas administrativas vai promover a desjudicialização efetiva, não por inibição de acesso à Justiça, mas por resolver a questão na via administrativa, dispensando a necessidade de procurar o Poder Judiciário.

A Resolução CNJ nº 595/2024 representa avanço significativo ao instituir a quesitação unificada para perícias administrativas e judiciais, implementada por meio do Sistema de Perícias Judiciais (Sisperjud), de uso obrigatório para todos os tribunais desde julho de 2025 (CNJ, 2024d). A padronização dos quesitos e a possibilidade de teleperícia judicial constituem instrumentos importantes para reduzir divergências decorrentes de metodologias distintas. No entanto, a uniformização formal não enfrenta a questão de fundo: a necessidade de superar o paradigma estritamente biomédico que orienta a perícia administrativa.

A Incorporação do Modelo Biopsicossocial como Medida Estruturante

Propõe-se, como medida estruturante, a incorporação de critérios biopsicossociais na avaliação da incapacidade laborativa realizada pelo INSS,

superando a análise restrita à dimensão patológica. Conforme referido na seção 3.4, Savaris (2011, p. 239) sustenta que a prova pericial deve ser compreendida "à luz da realidade de vida do segurado", perspectiva que, consolidada na jurisprudência dos JEFs, considera elementos como idade avançada, baixa escolaridade, limitações funcionais e impossibilidade de reinserção no mercado de trabalho – fatores frequentemente desconsiderados na perícia administrativa.

O modelo biopsicossocial, cujo fundamento normativo foi analisado na seção 3.2, já é aplicado pelo INSS na avaliação do BPC e da aposentadoria da pessoa com deficiência, demonstrando sua viabilidade operacional. A extensão desse modelo aos benefícios por incapacidade em geral demanda a elaboração de formulário padronizado que avalie sistematicamente fatores além da patologia em si. Esse instrumento deveria contemplar: idade do segurado e sua relação com as exigências da atividade habitual; grau de instrução e capacidade de aprendizado de novas funções; histórico laboral e versatilidade profissional; contexto socioeconômico e condições de acesso a tratamento; barreiras ambientais para reinserção no mercado de trabalho; e prognóstico de recuperação funcional considerando todos esses elementos. Não se trata de substituir a avaliação médica, mas de complementá-la com análise funcional que considere a pessoa em sua integralidade.

A implementação dessa proposta requer capacitação sistemática dos peritos médicos federais no modelo biopsicossocial e na aplicação da CIF. Conforme identificado pelo TCU, o Manual Técnico de Perícia do INSS ainda confere primazia ao modelo tradicional, em descompasso com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e com a legislação interna. O Acordo de Cooperação Técnica nº 4/2023, firmado entre CNJ, AGU, Ministério da Previdência Social e INSS, prevê ações de capacitação conjunta, devendo incluir necessariamente a perspectiva biopsicossocial em seu conteúdo programático.

Medida complementar indispensável é a revisão das metas de produtividade e o aumento do tempo de atendimento pericial. A perícia médica previdenciária não pode ser reduzida a procedimento burocrático submetido a metas quantitativas incompatíveis com avaliação adequada. O tempo médio de atendimento atual é insuficiente para análise documental criteriosa, anamnese detalhada, exame físico completo e, sobretudo, para compreensão do contexto de vida do segurado. A pressão por produtividade compromete a qualidade da avaliação e contribui para indeferimentos que serão posteriormente revertidos judicialmente, gerando custos adicionais para o sistema. O TCU determinou ao Ministério da Previdência Social o aperfeiçoamento das metas do Programa de Gestão da Perícia, devendo essa

reformulação contemplar indicadores qualitativos além dos quantitativos (TCU, 2024).

O diálogo institucional entre INSS e Poder Judiciário para uniformização de entendimentos deve ser aprofundado e sistematizado. A proposta de Savaris (2016) merece consideração: a criação de "uma espécie de câmara revisora de perícias médicas do INSS, mediante participação exclusiva de médicos peritos qualificados para tanto e designados pelo órgão jurisdicional competente". Com essa câmara revisora, de natureza judicial, as ações sobre benefício por incapacidade poderiam limitar-se a questões jurídicas, reduzindo significativamente a litigiosidade. Alternativamente, a realização de encontros periódicos entre peritos administrativos e judiciais para discussão de casos paradigmáticos e construção de consensos metodológicos contribuiria para aproximação de critérios.

A Lei nº 14.331/2022 já determina que, quando a perícia judicial divergir da administrativa, o laudo deve conter fundamentação técnica específica para o dissenso. Essa exigência, se cumprida, permite identificar padrões de divergência e orientar o aprimoramento da perícia administrativa (Brasil, 2022a). Os sistemas PrevJud e Sisperjud, ao integrarem informações entre Judiciário e INSS, possibilitam análise sistemática desses casos, devendo os dados produzidos alimentar programa contínuo de melhoria dos protocolos periciais.

Limites das Soluções Procedimentais e Necessidade de Transformação Estrutural

É necessário, contudo, reconhecer os limites das soluções meramente procedimentais. Como observa Marco Aurélio Serau Junior (2017), a judicialização previdenciária tem como razão central "a disputa em torno da interpretação da legislação previdenciária: o INSS possui interpretação mais legalista, formal, muitas vezes afastada da realidade social". A transformação estrutural demanda mudança de cultura institucional, superando a lógica de contenção de despesas que frequentemente orienta a atuação administrativa.

Savaris (2010, p. 126) é incisivo ao criticar a "prática judicial em matéria previdenciária", que assume "fortes contornos econômicos quando a ideologia neoliberal da iminência de irreversível crise fiscal logra exercer forte influência sobre a imaginação dos juízes". Em contraste com essa lógica utilitarista, o autor sustenta que a decisão previdenciária deve orientar-se por uma racionalidade substantiva, fundada nos valores que legitimam a proteção previdenciária como direito fundamental.

As iniciativas de conciliação e os instrumentos de gestão processual são importantes para reduzir o estoque de processos, mas não atacam as causas da litigiosidade. A judicialização não decorre de excesso de litigância dos segurados, mas de negativas administrativas que desconsideram sua realidade concreta. Os mais de 5 milhões de processos pendentes contra o INSS representam milhões de pessoas que tiveram direitos negados e precisaram recorrer ao Judiciário para obtê-los. A cada reversão judicial de indeferimento administrativo, evidencia-se falha do sistema que deveria ter concedido o benefício na origem.

A desjudicialização efetiva, portanto, não se alcança dificultando o acesso à justiça ou promovendo acordos em processos que não deveriam existir. Alcança-se tornando a via administrativa efetivamente protetiva, mediante avaliação pericial que considere a incapacidade em sua dimensão funcional e social, não apenas patológica. A incorporação do modelo biopsicossocial à perícia do INSS, com formulário padronizado abrangente, capacitação adequada dos peritos, tempo de atendimento compatível com avaliação qualificada e diálogo permanente com o Judiciário para uniformização de critérios, constitui caminho viável para reduzir a divergência pericial e, conseqüentemente, a judicialização que dela decorre. Trata-se de garantir que a Previdência Social cumpra sua função constitucional de proteção social, reconhecendo a incapacidade laborativa quando efetivamente presente, independentemente de sua formalização em laudo que atenda apenas a critérios estritamente biomédicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou responder por que a divergência pericial entre as esferas administrativa e judicial constitui causa central da judicialização dos benefícios por incapacidade. A investigação permitiu três conclusões fundamentais: a divergência não decorre de variações individuais de avaliação, mas de paradigmas epistemológicos distintos; os dados empíricos comprovam essa divergência de forma estatisticamente robusta; e a sua superação exige incorporação efetiva do modelo biopsicossocial à perícia administrativa.

Demonstrou-se, no Capítulo 1, que o conceito de incapacidade laborativa constitui construção jurídico-normativa operada mediante conceitos indeterminados, cuja densificação é delegada ao médico perito sem parâmetros objetivos suficientes. No Capítulo 2, os dados empíricos confirmaram a sistematicidade do dissenso: o estudo Insper/CNJ identificou efeito marginal médio de 35,3 pontos percentuais na probabilidade de sucesso quando há questionamento

da perícia administrativa (CNJ, 2020, p. 150), enquanto auditorias do TCU documentaram taxa de 13,2% de indeferimentos incorretos e deficiências estruturais no sistema pericial, como esperas superiores a 200 dias em determinados estados e viés sistemático de negativa em algoritmos de inteligência artificial (TCU, 2024; 2025a).

A análise teórico-normativa e jurisprudencial, desenvolvida no Capítulo 3, permitiu localizar o núcleo explicativo da divergência na adoção de paradigmas distintos: enquanto o INSS permanece vinculado à concepção biomédica, o Judiciário consolidou, mediante as Súmulas 47, 77, 78, 79 e 80 da TNU e o Tema 274, análise fundamentada na CIF/OMS, na Convenção de Nova York (Decreto nº 6.949/2009) e no Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015). A divergência pericial, portanto, não decorre de mera diferença de opinião médica, mas de metodologias e critérios de avaliação estruturalmente distintos.

À vista desse diagnóstico, o Capítulo 4 mapeou iniciativas contemporâneas de desjudicialização – conciliações previdenciárias, Atestmed, Desjudicializa Prev e quesitação unificada (Resolução CNJ nº 595/2024) – e propôs, como medida estruturante, a incorporação de critérios biopsicossociais na perícia do INSS, nos termos detalhados na seção 4.2.

A contribuição do presente trabalho reside na demonstração de que a judicialização previdenciária não decorre de excesso de litigância dos segurados ou de facilitação do acesso à justiça, mas de negativas administrativas que desconsideram a incapacidade em sua dimensão funcional e social. Os mais de 5 milhões de processos previdenciários pendentes representam milhões de pessoas que tiveram direitos negados e precisaram recorrer ao Judiciário para obtê-los. A desjudicialização efetiva, portanto, não se alcança restringindo o acesso à justiça, mas tornando a via administrativa efetivamente protetiva.

As limitações do estudo relacionam-se à impossibilidade de acesso direto aos processos administrativos e judiciais para análise comparativa de laudos periciais em casos concretos, bem como à ausência de dados por espécie de patologia e região do país. Pesquisas futuras poderão aprofundar a análise mediante estudo de casos múltiplos, investigando as diferenças metodológicas específicas entre perícias administrativas e judiciais em determinadas condições de saúde. Igualmente relevante seria a avaliação dos resultados práticos do programa Desjudicializa Prev e da quesitação unificada instituída pela Resolução CNJ nº 595/2024.

Conclui-se que a superação da divergência pericial demanda transformação paradigmática na perícia do INSS, com incorporação efetiva do modelo

biopsicossocial consagrado na legislação brasileira e nos tratados internacionais de direitos humanos. Os mais de 5 milhões de processos pendentes revelam que, para milhares de segurados, a proteção social não começa na Administração, mas apenas anos depois, em juízo. Entre a negativa administrativa e o reconhecimento judicial, acumulam-se espera, desamparo e precarização da subsistência. A “epidemia geral de litigiosidade” diagnosticada pelo Ministro Barroso (CNJ, 2024b) não será enfrentada por contenção processual, mas pela reconstrução de um sistema pericial capaz de enxergar a incapacidade em sua dimensão humana, funcional e social. Afinal, um sistema que nega administrativamente o que concede judicialmente não é mera divergência de opinião médica, mas de uma falha estrutural de paradigma. E paradigmas não se corrigem com recurso: corrigem-se com reforma.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito Previdenciário**. v. 27. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14331.htm. Acesso em: 13 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.441, de 2 de setembro de 2022**. Brasília, DF: Presidência da República, 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14441.htm. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONJUR. **Ações previdenciárias aumentam por divergências entre INSS e Justiça**. São Paulo, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-23/acoes-previdenciarias-aumentam-divergencias-entre-inss-justica/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel INSS**. Brasília, DF: CNJ, [s.d.]. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-inss/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Juizados Especiais Federais**: relatório final. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/relatorio-final-juizados-especiais-federais-260522.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ e AGU lançam iniciativa para acelerar concessão de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, DF: CNJ, 16 abr. 2024a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-agu-e-pgf-lancam-iniciativa-para-acelerar-concessao-de-beneficios-previdenciarios-e-assistenciais/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Presidente do CNJ pede dados sobre alto número de processos contra o Poder Público**. Brasília, DF: CNJ, 28 fev. 2024b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/presidente-do-cnj-pede-dados-sobre-alto-numero-de-processos-contr-o-poder-publico/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 570, de 13 de agosto de 2024**. Brasília, DF: CNJ, 2024c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5692>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 595, de 21 de novembro de 2024**. Brasília, DF: CNJ, 2024d. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5861>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **INSS: um em cada quatro processos é resolvido por conciliação, aponta CNJ**. Brasília, DF: CNJ, 25 jul. 2025a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/inss-1-em-cada-4-processos-e-resolvido-por-conciliacao-aponta-cnj-2/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Federal da 4ª Região registra crescimento de 1830% na conciliação de processos**. Brasília, DF: CNJ, 11 fev. 2025b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-federal-da-4a-regiao-registra-crescimento-de-1830-na-conciliacao-de-processos/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Redução da litigância contra o poder público**. Brasília, DF: CNJ, 2025c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/relatorio-lcopp.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Termo de Cooperação Técnica n. 004/2023**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/sei-1535956-termo-de-cooperacao-tecnica-n-004-2023.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio-Final-INSPEP_2021-02-08.pdf. Acesso em: 13 abr. 2026.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Perícia biopsicossocial**: aplicabilidade, metodologia, casos concretos. 3. ed. Curitiba: Alteridade, 2022.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Manual técnico de perícia médica previdenciária**. Brasília, DF: INSS, 2018. Disponível em: https://www.ampid.org.br/v1/wp-content/uploads/2018/06/ManualT%C3%A9cnicoPer%C3%ADciaM%C3%A9dicaPrevidenci%C3%A1ria_alterado637.pdf. Acesso em: 13 abr. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. **Atestmed concedeu 26,99% auxílios-doença a mais em 2023**. Brasília, DF: INSS, 20 dez. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/atestmed-concedeu-26-99-auxilios-doenca-a-mais-em-2023>. Acesso em: 13 abr. 2026.

LANGONE, Rodrigo Gomes. **Evolução do conceito de incapacidade na jurisprudência dos tribunais sobre os benefícios por incapacidade**. vLex Brasil, 2019. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/evolucao-do-conceito-incapacidade-751360401>. Acesso em: 13 abr. 2026.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário**. Tomo II: Previdência Social. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003.

MIX VALE. **INSS enfrenta polêmica com Atestmed**. 14 jul. 2025. Disponível em: <https://app.redeclipping.com.br/clippings/view/406146?token=45tqZD6PZ6>. Acesso em: 13 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Classificação internacional de funcionalidade, incapacidade e saúde**. 1. ed. São Paulo: EDUSP, 2003. Disponível em: https://www.assistiva.com.br/CIF_Classifica%C3%A7%C3%A3o_Internacional_de_Funcionalidade.pdf. Acesso em: 13 abr. 2026.

PAULA, Ana Cristina Alves de. **Análise biopsicossocial da incapacidade laboral na concessão de aposentadoria por invalidez e auxílio-doença**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/6f2570a0-1840-4fe1-9664-84bbe59018f1/content>. Acesso em: 13 abr. 2026.

PINTO JÚNIOR, Afrânio Gomes; BRAGA, Ana Maria Cheble Bahia; ROSELLI-CRUZ, Amadeu. **Evolução da saúde do trabalhador na perícia médica previdenciária no Brasil**. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 10, p. 2841-2849, out. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012001000031>. Acesso em: 13 abr. 2026.

PULINO, Daniel. **A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro**. 1. ed. São Paulo: LTr, 2001.

SAVARIS, José Antônio. **Uma teoria da decisão judicial da Previdência Social**. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Trabalho e Seguridade Social) – Faculdade de Direito, USP, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-25082011->

161508/publico/Tese_Uma_teorias_da_decisao_judicial_da_previdencia_social.pdf.
Acesso em: 13 abr. 2026.

SAVARIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

SAVARIS, José Antônio. **MP 739 e os benefícios por incapacidade**. Alteridade Editora, 10 jul. 2016. Disponível em: <https://www.alteridade.com.br/mp7392016-entrevista-savaris-beneficios-incapacidade/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Processo Previdenciário, excesso de judicialização e PEC 287/16**. GEN Jurídico, 2 fev. 2017. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/postagens/artigos/processo-previdenciario-excesso-de-judicializacao-e-pec-28716>. Acesso em: 13 abr. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no AREsp 103.056/MG**. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Primeira Turma. DJe 2 ago. 2013. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoPje/129863823>. Acesso em: 13 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2894/2018 – Plenário**. Processo TC 022.354/2017-4. Relator: Ministro André de Carvalho. Sessão de 5 dez. 2018. Brasília, DF: TCU, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2894/2018/Plenário>. Acesso em: 13 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 514/2023 – Plenário**. Processo TC 014.283/2021-2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 22 mar. 2023. Brasília, DF: TCU, 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/514/2023/plenario>. Acesso em: 13 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 520/2024 – Plenário**. Processo TC 008.711/2023-2. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 27 mar. 2024. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/520/2024/Plenário>. Acesso em: 13 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 634/2025 – Plenário**. Processo TC 008.309/2024-8. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 26 mar. 2025. Brasília, DF: TCU, 2025a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/634/2025/plenario/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2746/2025 – Plenário**. Processo TC 007.857/2025-0. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 19 nov. 2025. Brasília, DF: TCU, 2025b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2746/2025/plenario/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. **Súmula n. 47**. DOU, 15 mar. 2012. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=47>. Acesso em: 13 abr. 2026.

TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.
Súmula n. 77. DOU, 6 set. 2013. Disponível em:
<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=77>. Acesso em: 13 abr. 2026.

TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.
Súmula n. 78. DOU, 17 set. 2014. Disponível em:
<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=78>. Acesso em: 13 abr. 2026.

TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.
Súmula n. 79. DOU, 24 abr. 2015a. Disponível em:
<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=79>. Acesso em: 13 abr. 2026.

TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.
Súmula n. 80. DOU, 24 abr. 2015b. Disponível em:
<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=80>. Acesso em: 13 abr. 2026.

TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS.
Tema 274. DOU, 20 set. 2021. Disponível em:
<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-274>. Acesso em: 13 abr. 2026.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade.** Porto Alegre: TRF4, 14 jun. 2021. Disponível em:
https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174. Acesso em: 13 abr. 2026.