

OS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA E PERMANENTE NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: Desafios enfrentados pelos segurados no reconhecimento pelo INSS

Mirela da Silva Barbosa¹

RESUMO

Os benefícios por incapacidade no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) constituem uma rede essencial de proteção, garantindo o sustento do segurado em situações de vulnerabilidade devido a doença ou acidente. Este artigo tem como objetivo analisar os principais obstáculos enfrentados pelos segurados no processo de reconhecimento do direito a esses benefícios. A pesquisa, conduzida por meio de revisão bibliográfica, aborda aspectos como a subjetividade das perícias médicas e os possíveis reflexos da Reforma da Previdência de 2019 sobre a questão. Além disso, identifica-se que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) enfrenta uma diminuição na eficiência dos serviços prestados, o que tem levado a um aumento expressivo das demandas judiciais. Destaca-se que essa judicialização se tornou uma resposta recorrente dos segurados diante da morosidade e das incertezas no processo administrativo, evidenciando a necessidade de melhorias no sistema para garantir um atendimento mais eficiente e justo.

Palavras-Chave: Benefícios por Incapacidade, Perícia Médica Previdenciária, Judicialização, Segurança social

ABSTRACT

Disability benefits in the General Social Security System (RGPS) constitute an essential safety net, ensuring the sustenance of insured individuals in situations of vulnerability due to illness or accident. This article aims to analyze the main obstacles faced by insured individuals in the process of recognizing their rights to these benefits. The research, conducted through bibliographic review, addresses aspects such as the subjectivity of medical expertise and the potential impacts of the 2019 Social Security Reform on this issue. Furthermore, it identifies that the National Institute of Social Security (INSS) faces a decrease

¹ Graduanda do curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia mirela.barbosa@ufu.br

in the efficiency of the services provided, which has led to a significant increase in judicial claims. It is emphasized that this judicialization has become a recurring response from insured individuals due to the delays and uncertainties in the administrative process, highlighting the need for improvements in the system to ensure more efficient and fair service.

Keywords: Disability Benefits, Social Security Medical Expertise, Judicialization, Social Security.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo compreender os principais obstáculos enfrentados pelos segurados do principal regime de previdência, o Regime Geral (RGPS) no reconhecimento dos benefícios por incapacidade, analisando os critérios adotados pelo INSS, assim como, os impactos ocasionados na vida dos segurados.

Desse modo, o artigo propõe uma análise sobre a efetividade do sistema Previdenciário em garantir um acesso mais célere e justo aos benefícios por incapacidade, questionando a aplicabilidade da garantia constitucional diante da elevada incidência de demandas judiciais para sua concessão.

Para isso, analisará as dificuldades enfrentadas pelos beneficiários no reconhecimento desses benefícios pela Autarquia, destacando a subjetividade técnico-administrativa dos médicos-peritos na avaliação das causas incapacitantes que embasam decisões de elegibilidade, sobre o benefícios e apresentará os principais reflexos que a reforma da Previdência de 2019 trouxe para essa temática.

Apesar da previsão legal e da função protetiva é necessário desenvolver um raciocínio sobre como a estrutura administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) trata as demandas de concessão de benefícios relacionados à perda da capacidade laboral, juntamente com os motivos que levam a autarquia a negar esses direitos aos segurados que contribuem ativamente para o maior regime previdenciário do país.

Somando-se a isso, evidenciar quais medidas podem e devem ser adotadas diante desse cenário, considerando que, frequentemente, o procedimento administrativo de concessão se encerra com a imposição do chamado "cumprimento de exigência" em casos de indeferimento dos benefícios de incapacidade na via administrativa.

Observa-se, que benefícios geridos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), constituem em uma renda mensal destinados ao segurados impossibilitados de exercer suas

atividades laborais quando acometidos por alguma enfermidade. A não concessão devida desse suporte pelo sistema pode resultar no aumento da vulnerabilidade social e do agravamento no volume de processos previdenciários na Justiça Federal.

Desse modo, é importante que haja transparência no processo de concessão e que o trabalhador tenha o respaldo adequado da efetividade desse direito. Para isso, é necessário que o sistema de previdência adote critérios que garantam segurança jurídica quanto ao indeferimento, além da celeridade na análise pericial.

Em vista disso, a pesquisa utilizou predominantemente o método de revisão bibliográfica, com o objetivo de interpretar normas constitucionais, leis ordinárias, decretos e instruções normativas, relacionando-os à realidade administrativa e judicial vivenciada pelos segurados.

2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Segundo a Constituição de 1988, no seu art. 194: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (Brasil, 1988)

A nascente trajetória da previdência sucedeu em 1923 com a promulgação da Lei Eloy Chaves ² Decreto nº 20.465 de 1931, que criou o primeiro modelo de aposentadoria voltado aos operários ferroviários, iniciando a gênese de uma proteção voltada à classe trabalhadora.

Conforme Pagés et al., 2013 “a Lei Eloy Chaves criou um sistema de seguro social de caráter Bismarckiano, no qual a condição de exigibilidade dos benefícios de aposentadoria é condicionada à existência de vínculo empregatício e à realização de contribuições sobre a folha de salários” (apud Afonso *et al.*, 2024, p.8).

Denominada (CAPs) as Caixas de Aposentadoria que eram administradas por iniciativa privada e voltada somente a essa classe de trabalhadores concedendo a eles os benefícios de aposentadoria por invalidez, tempo de serviço e pensão por morte.

Anos depois o interesse pelo sistema serviu como base para a organização de novos modelos. Somente em 1934 com a promulgação da primeira Constituição com aspectos democráticos o texto trouxe atualizações significativas para a classe dos trabalhadores que é o epicentro da Previdência Social.

Em seu art. 121 foi expresso um compromisso sobre os direitos dos trabalhadores e sua proteção social trazendo significativos progressos sociais para a classe, ao estabelecer o

² BATICH, Mariana; *previdência do trabalhador uma trajetória inesperada*. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. São Paulo. BR

salário mínimo, a jornada de trabalho de oito horas, o descanso semanal, as férias anuais remuneradas e a indenização referente a dispensa sem justa causa. Além disso, a atuação dos sindicatos passaram a ser reconhecidos, garantindo o direito de atuar de forma autônoma.

Além disso, emergiu-se também a criação de um sistema tripartite sobre a matéria previdenciária. Isto é, o § 1º alínea “h” do referido artigo de lei estabeleceu a criação de um sistema de previdência, com contribuição igualitária entre União, empregador e empregado eliminado o caráter privativo que o antes compunha.

Dessa forma, foi diante a essas iniciativas que a ampliação da proteção social previdenciária foi gradualmente se consolidando tornando imprescindível a criação de um órgão específico de administração que trouxesse equiparação e universalização de direitos.

Foi em 1990, pela Lei nº 8.029, que a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi estabelecida, passando a administrar tanto os benefícios previdenciários quanto os benefícios assistenciais.

Desse modo, os constituintes conceberam a previdência, a saúde e a assistência como partes de um sistema unificado, que visava à promoção da dignidade e da justiça social assim definido:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
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 § 2.³

Logo, a Previdência Social se tornou uma das políticas públicas mais relevantes, e com um conceito mais inclusivo de seguridade cujas estruturas ainda baseadas nos mesmos princípios de solidariedade e no modelo originário de Eloy, idealizado pelos trabalhadores.

Nesse sentido, denota Vianna:

[...] conceitua, que a finalidade da previdência social é “assegurar aos seus beneficiários meios indisponíveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, encargos familiares e prisão ou morte daquele de quem dependiam economicamente”⁴

Segundo a Secretaria da Previdência, órgão responsável por coordenar e supervisionar as diretrizes relacionadas ao sistema previdenciário, reconhece-se que os sistemas de proteção

³ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

⁴ VIANNA, João Ernesto A. *Direito Previdenciário* - 8ª Edição 2022.

social se subdividem em diferentes grupos dentre eles: RPPS (Regimes próprios de previdência social dos servidores públicos efetivos da União, Distritos Federal, Estados e Municípios; RGPS (Regime Geral de Previdência Social) e por fim RPP (Regime de Previdência Privada ou Complementar).

Sabe-se que esses regimes subsistem devido à capacidade laborativa, contribuições regulamentadas pelo plano de custeio sendo este que define as bases de cálculo e as regras de recolhimento e uma população economicamente ativa.

A Constituição Federal desse modo, estabeleceu no art. 195, caput, "a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios." (Brasil, 1988).

Ainda sim, foi necessário integrar diferentes mecanismos voltados à estrutura de arrecadação, à sustentabilidade e à concessão desses benefícios. Dessa maneira, surgiram os regimes de financiamento que custeiam a Previdência Social. Esses regimes são: regime de repartição simples; de capitalização e de capitais e coberturas, cujo objetivo em comum é garantir proteção social de maneira equitativa.

O sistema previdenciário brasileiro, adotou majoritariamente o regime simples, que "pressupõe que quem está trabalhando paga os benefícios dos aposentados e pensionistas atuais, logo, as gerações vindouras suportarão as aposentadorias da geração de agora. (Weintraub *et al.*, 2002).

Como já apontado, no Brasil, não existe um único regime de previdência, no entanto o regime que abrange a maior cobertura é o Regime Geral de Previdência (RGPS), gerido pelo INSS, sendo regulamentado pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. O regime pode ser resumidamente descrito como um sistema público de caráter compulsório baseando na solidariedade entre seus participantes.

Essa modelo inclui as pessoas que exercem atividade remunerada, ou seja, os segurados obrigatórios que não possuem regime próprio, como os servidores públicos federais, estaduais, distritais e municipais. Além disso, o RGPS permite a inclusão de segurados facultativos, que não desempenham atividade remunerada (Castro et al., 2023, p.104).

No âmbito do Regime Geral os sujeitos da relação previdenciária são denominados segurados, o art. 11 da Lei 8.213/91 exprime "são segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas" (Brasil, 1991)

Trabalhadores com vínculo empregatício regido pela CLT, incluindo temporários e aprendizes; Trabalhadores avulsos: Prestam serviços sem vínculo empregatício, intermediados por sindicatos ou órgãos gestores de mão de obra, como portuários; Empregados domésticos: Pessoas que prestam serviços de natureza contínua e de finalidade não lucrativa a uma pessoa ou família, como babás e faxineiros; Contribuintes individuais: Trabalhadores autônomos ou que prestam serviços por conta própria, incluindo profissionais liberais e empresários; Segurados especiais: Pequenos produtores rurais, pescadores artesanais e indígenas que exercem suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes⁵

Por outro lado, existem os segurados facultativos aqueles que não exercem atividade profissional de renda, mas optaram por recolher contribuições. Esse grupo inclui donas de casa, estudantes maiores de 16 anos, desempregados, entre outros. Nesse caso, a filiação ocorre de forma totalmente voluntária podendo o segurado realizar contribuições em diferentes alíquotas.

Ademais, junto a referida lei o art. 16 elenca as classes de dependentes do segurado seja ele obrigatório ou facultativo. Nas palavras de Castro *et al.* (2018):

Dependentes são as pessoas que, embora não estejam contribuindo para a Seguridade Social, a Lei de Benefícios elenca como possíveis beneficiários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, em razão de terem vínculo familiar com segurados do regime, fazendo jus às seguintes prestações: pensão por morte, auxílio-reclusão, serviço social e reabilitação profissional⁶.

Nesse sentido a legislação estabelece como dependentes:

I – o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; II – os pais; III – o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave⁷.

Com base nisso, fica claro que o sistema do Seguro Social busca garantir proteção aos trabalhadores e conseqüentemente amparo aos seus dependentes. Desse modo, oferece aos segurados diversos benefícios, incluindo aposentadoria, pensão e auxílio, com o objetivo de garantir a proteção da renda diante de situações como doença, acidente de trabalho, idade avançada, maternidade, falecimento do provedor ou reclusão.

Dentro desse sistema, compete ao INSS a operacionalização do reconhecimento dos direitos previdenciários. Isto é, oferecer cobertura e suporte como uma contraprestação adquirida ao longo do tempo para situações que resultam na perda da capacidade de trabalho e, conseqüentemente, na interrupção da geração de renda.

⁵ VIANNA, João Ernesto A. *Direito Previdenciário* - 8ª Edição 2022.

⁶ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de *et al.* *MANUAL DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO*. 21. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Ltda., 2018.

⁷ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

3. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 103/2019 E SEUS EFEITOS SOBRE OS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE

A promulgação da Emenda Constitucional – EC nº 103, de 12 de novembro de 2019, resultou de esforços voltados à garantia da sustentabilidade do sistema previdenciário, com o objetivo de torná-lo mais equilibrado e universal. Denominada “Nova Previdência” , a emenda buscou trazer adequações em regras previdenciárias do (RGPS) e do (RPPS). A justificativa da reforma partiu de projeções associadas aos resultados demográficos e econômicos.

Nesse sentido ressalta Lazzari:

A EC 103/2019 promoveu alterações na Constituição Federal e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Também criou Regras de Transição e Regras Transitórias em relação aos RPPS e ao RGPS. E, ainda, promoveu a revogação de vários artigos da Constituição Federal e das regras de transição previstas em Emendas Constitucionais anteriores⁸ (20/1998, 41/2003 e 47/2005).

Os principais pontos reformados trouxeram mudanças significativas para os segurados, destacam-se a exigência de uma idade mínima para aposentadoria, e consequentemente a alteração no tempo de contribuição e a nova forma de cálculo dos benefícios.

Além disso, houve mudanças nos benefícios por incapacidade, como no valor, carência, cômputo de tempo de contribuição e nas regras de transição, além de alterações nos critérios dos benefícios assistenciais, novas exigências para servidores públicos e ajustes nas regras de pensão por morte.

Com a reforma, os benefícios de incapacidade, ambos vinculados ao (RGPS) e popularmente conhecido por auxílio-doença (para incapacidade temporária) e aposentadoria por invalidez (para incapacidade permanente), sofreram alterações em sua nomenclatura, e na forma de cálculo do benefício essas foram as únicas mudanças importantes nesse cenário

O auxílio-doença previsto na Lei 8.213/91, no artigo 59 dizia: “O auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos”

Logo após a reforma, o auxílio-doença previsto no Decreto 3.048/1999 foi reformulado pelo Decreto 10.410/2020, passando a adotar a terminologia “auxílio por incapacidade temporária”.

⁸ LAZZARI, João B. *Comentários à Reforma da Previdência* - 1ª Edição 2020. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

Art. 71. O auxílio por incapacidade temporária será devido ao segurado que, uma vez cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de quinze dias consecutivos, conforme definido em avaliação médico-pericial ⁹

Desse modo, a antiga designação Auxílio-doença eleva a terminologia “doença” a uma condição de saúde e não a um quadro impeditivo de restrição à atividade laborativa.

Logo, a alteração no conceito evidencia a importância de uma abordagem mais extensa na análise da situação do segurado, levando em conta não apenas a perícia médica, mas também seus aspectos pessoais e sociais.

Já quanto às mudanças na aposentadoria por invalidez, agora intitulada aposentadoria por incapacidade permanente, a alteração de nomenclatura busca refletir a condição do segurado não possuir condições de retornar ao trabalho, ou seja, a “invalidez” se transfigura no reconhecimento definitiva na capacidade de exercer qualquer atividade que exija esforços para sua subsistência.

No tocante Martinez explica:

Note-se, de início, que o legislador constitucional abandonou a ideia de “invalidez permanente”, substituindo-a pela de “incapacidade permanente”, algo que é evidenciado em todo o texto da Emenda Constitucional, inclusive na nova redação dada ao inciso I do art. 201 da Constituição Federal. Não há nenhuma referência à palavra “invalidez”, pois ela traz em si a carga semântica da “imprestabilidade”, da “inutilidade” ¹⁰ (2019, p.36).

Além disso, outras duas mudanças foram acrescentadas sobre o benefício, um novo cálculo sobre seu valor, e um adicional de ajuda para aqueles que necessitam de cuidados permanentes e devidamente comprovados.

Embora a alteração no cálculo tenha representado uma das regras de maior impacto, nota-se que o direito adquirido foi preservado e protegeu quem já estava no sistema antes da reforma, isentando-os dessa mudança específica.

Em síntese, a Constituição Federal prevê, em seu artigo 5º, inciso XXXVI, que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.” Logo, a norma garante que o segurado que já preenchia os requisitos antes da reforma preserve o direito que possuía antes das mudanças na legislação.

Desse modo, o novo cálculo do benefício estabelece que o segurado receba 60% da média de seus salários contribuídos, com um acréscimo de 2% para cada ano extra de

⁹ BRASIL. Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º jul. 2020.

¹⁰ MARTINEZ, Luciano. *Reforma da previdência* - entenda o que mudou. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020.

contribuição. Já em casos de incapacidade permanente devido a acidente de trabalho, o segurado recebe 100% da média dos salários. (Brasil, 2020)

Em conclusão, apresenta-se o resumo das alterações, esclarecido por Renata Baars Aternostro (2019):

Aposentadoria por Incapacidade Permanente: Altera o nome da aposentadoria por invalidez para aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho (art. 40, §1º, inciso I, e art. 201, inciso I) e também, no âmbito do RGPS, altera o termo doença por “incapacidade temporária para o trabalho” (art. 201, inciso I). Retira da CF a garantia de que a aposentadoria por incapacidade permanente do servidor público seja integrais quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei (art. 40, §1º, inciso I), mas mantém tal garantia para acidentes e doenças do trabalho e profissional que pode, no entanto, ser alterada por lei (art. 26, caput, e §3º, inciso II)¹¹.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 acabou trazendo significativas modificações nas normas que regem os benefícios por incapacidade, refletindo a necessidade de adequação. A transição entre as regras anteriores e as novas propostas impostas pela reforma foi estrategicamente pensada com a finalidade de garantir que os segurados não fossem prejudicados frente às regras definitivas evitando prejuízos imediatos.

No entanto, ao passo que se estabelecem novas normas as que ingressam no (RGPS), o modelo de mecanismo de distribuição ao invés de promover equidade, acaba impondo barreiras que dificultam o acesso à aposentadoria, sobretudo ao caráter protetivo da seguridade social.

4. OS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE E SEUS REQUISITOS

4.1 Auxílio por incapacidade temporária

A incapacidade segundo o Instituto Nacional do Seguro Social tem como fundamento para a concessão de benefício o critério de “incapacidade para o trabalho”, avaliada por médico-perito especializado. Para o Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária¹², a 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” (Brasil, 2018).

O Auxílio-Doença foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei Orgânica da Previdência Social, nº 3.807/1960 e atualmente é disciplinado pela Lei 8.213/1991.

¹¹ ATERNOSTRO, Renata Baars. Resumo da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que altera o sistema de Previdência Social. Distrito Federal: Câmara dos Deputados., 2019.

¹² Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária/Instituto Nacional do Seguro Social. – Brasília, 2018.

Em suma, o auxílio por incapacidade é apenas um dos benefícios destinados aos segurados que se encontram diante dessa condição. Além disso, há a aposentadoria por invalidez, e o auxílio-acidente. Por hora os benefícios por incapacidade são classificados conforme seu grau, podendo ser parcial ou total e pelo tempo de duração temporário ou permanente.

Toda regulamentação sobre o auxílio é encontrada nos artigos 59 a 63 da Lei nº 8.213/91 e nos artigos 71 a 80 pelo Decreto nº 10.410, de 2020. O caput do artigo 59 da referida lei estabelece que: “o benefício será concedido ao segurado que, após cumprir o período de carência quando exigido, ficar temporariamente incapacitado para o trabalho por motivo de doença ou acidente ¹³”

A incapacidade temporária:

É concedida ao segurado impedido temporariamente de trabalhar (quando segurado obrigatório) ou exercer suas atividades habituais (quando segurado facultativo) por doença, acidente ou por prescrição médica,” Trata-se de um benefício que garante renda enquanto o trabalhador encontra-se afastado de suas funções¹⁴ (Castro, 2023).

Essa incapacidade necessita de uma comprovação realizada por meio de perícia médica pelo próprio INSS. A perícia médica nada mais é que um exame completo, no qual o perito analisará as informações clínicas do segurado, incluindo sua condição física, histórico de lesões, aspectos emocionais, sintomas psicológicos e possíveis transtornos que possam impactar sua capacidade funcional diante de sua atividade profissional.

Conforme o art. 75 do nº 10.410, de 2020 de regulamento da previdência dispõe:

Art. 75. Durante os primeiros quinze dias consecutivos de afastamento da atividade por motivo de incapacidade temporária, compete à empresa pagar o salário ao segurado empregado.

Cabe à empresa que dispuser de serviço médico próprio ou em convênio o exame médico e o abono das faltas correspondentes aos primeiros quinze dias de afastamento.

§ 2º Quando a incapacidade ultrapassar o período de quinze dias consecutivos, o segurado será encaminhado ao INSS para avaliação médico-pericial¹⁵ [...] (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

A avaliação pericial é totalmente documentada e administrada pelo Sistema de Administração de Benefício por Incapacidade (SABI). A ferramenta, é uma plataforma utilizada pelo INSS e pelos peritos para a gestão e análise desse tipo de benefício tornando o processo mais ágil e padronizado. Após a perícia, o resultado é emitido no referido sistema

¹³ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

¹⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. *Direito Previdenciário - 3ª Edição 2023*.p.367.

¹⁵ BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 maio 1999.

em conjunto com todas as informações do requerente e compartilhado com o INSS com a decisão de deferimento ou indeferimento do benefício.

Segundo Castro e Lazzari (2023) as exigências para concessão do benefício por incapacidade temporária seguem em regra alguns requisitos importantes. A primeira delas é a manutenção da qualidade de segurado; o cumprimento do período de carência e a incapacidade de exercer atividade de trabalho por mais de 15 dias.

Em primeiro plano, a manutenção na qualidade do segurado é uma das condições fundamentais de garantia sobre o direito. “Essa qualidade é adquirida quando o indivíduo contribui regularmente para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)”.

Contudo a legislação prevê algumas situações no qual o segurado deixa de realizar ativamente as contribuições denominado “período de graça”, mas ainda assim, mantém seus direitos previdenciários mesmo sem contribuir.

Segundo o Ministério da Previdência Social (2017) o referido período compreende:

Art. 15. Mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições:

I - sem limite de prazo, quem está em gozo de benefício, exceto do auxílio-acidente; (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)

II - 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 sem remuneração;

III - até 12 (doze) meses após cessar a segregação, o segurado acometido de doença de segregação compulsória;

IV - até 12 (doze) meses após o livramento, o segurado retido ou recluso;

V - até 3 (três) meses após o licenciamento, o segurado incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar;

VI - até 6 (seis) meses após a cessação das contribuições, o segurado facultativo.

§ 1º O prazo do inciso II será prorrogado para até 24 (vinte e quatro) meses se o segurado já tiver pago mais de 120 (cento e vinte) contribuições mensais sem interrupção que acarrete a perda da qualidade de segurado.

§ 2º Os prazos do inciso II ou do § 1º serão acrescidos de 12 (doze) meses para o segurado desempregado, desde que comprovada essa situação pelo registro no órgão próprio do Ministério do Trabalho e da Previdência Social.

§ 3º Durante os prazos deste artigo, o segurado conserva todos os seus direitos perante a Previdência Social.

§ 4º A perda da qualidade de segurado ocorrerá no dia seguinte ao do término do prazo fixado no Plano de Custeio da Seguridade Social para recolhimento da contribuição referente ao mês imediatamente posterior ao do final dos prazos fixados neste artigo e seus parágrafos ¹⁶.

Logo, caso o segurado esteja dentro desse período pode requerer o benefício sem qualquer implicação administrativa. No entanto, caso não seja regularizada sem novas contribuições, a pessoa perde a qualidade de segurado e, conseqüentemente, o direito ao benefício.

¹⁶ BRASIL. Lei nº 13.846, DE 18 de julho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade [...]. Diário Oficial da União.,

Em segundo plano, o cumprimento ou período carência no qual a lei¹⁷ exige um número mínimo de contribuições mensais para que o beneficiário tenha direito a determinados benefícios. No caso do auxílio por incapacidade temporária tem-se:

Art. 25. A concessão das prestações pecuniárias do Regime Geral de Previdência Social depende dos seguintes períodos de carência, ressalvado o disposto no art. 26:
I - auxílio-doença e aposentadoria por invalidez: 12 (doze) contribuições mensais; [...] (BRASIL, 1991).

Contudo a legislação previdenciária delimita perfeitamente as situações em que não se aplica o critério de exigência de carência nisso o também artigo da aludida lei dispõe:

Art. 26. Independe de carência a concessão das seguintes prestações:
I - pensão por morte, salário-família e auxílio-acidente; (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019)
II - auxílio-doença e aposentadoria por invalidez nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho, bem como nos casos de segurado que, após filiar-se ao RGPS, for acometido de alguma das doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social, atualizada a cada 3 (três) anos, de acordo com os critérios de estigma, deformação, mutilação, deficiência ou outro fator que lhe confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado; (Redação dada pela Lei nº 13.135, de 2015)
III - os benefícios concedidos na forma do inciso I do art. 39, aos segurados especiais referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei;
IV - serviço social;
V - reabilitação profissional.
VI – salário-maternidade para as seguras empregada, trabalhadora avulsa e empregada doméstica (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99) (BRASIL, 1991).

E por fim, em terceiro plano, a incapacidade superior a 15 dias consecutivos demonstrando a cobertura do INSS garantindo um equilíbrio entre a responsabilidade dos empregadores e a atuação da Previdência Social.

Art. 59. O auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos.
§ 1º Não será devido o auxílio-doença ao segurado que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social já portador da doença ou da lesão invocada como causa para o benefício, exceto quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento da doença ou da lesão (Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019) [...] (BRASIL, 1991).

4.2 Aposentadoria por Incapacidade Permanente

A aposentadoria por invalidez ou incapacidade permanente tem como evento gerador a incapacidade total, e irreversível para qualquer atividade seja ela laborativa ou diária e pode ser considerado um benefício continuado do auxílio-doença.

¹⁷ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

Segundo o Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária (2018) para que seja indicada a aposentadoria por invalidez, o médico perito deverá avaliar aspectos como a gravidade e o caráter permanente da doença ou lesão, a impossibilidade de prever a recuperação do segurado, o impacto da condição sobre sua capacidade de exercer atividade profissional e, ainda, se há impossibilidade de reabilitação para o desempenho de outra função.

O art. 43 da Lei de Planos da Previdência Social (PBPS): “A aposentadoria por invalidez será devida a partir do dia imediato ao da cessação do auxílio-doença [...] (Brasil, 1991).

A previsão desse benefício está prevista no art. 42 da Lei 8.213/91:

Art. 42. A aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição.

§ 1º A concessão de aposentadoria por invalidez dependerá da verificação da condição de incapacidade mediante exame médico-pericial a cargo da Previdência Social, podendo o segurado, às suas expensas, fazer-se acompanhar de médico de sua confiança.

§ 1º-A. O exame médico-pericial previsto no § 1º deste artigo poderá ser realizado com o uso de tecnologia de telemedicina ou por análise documental conforme situações e requisitos definidos em regulamento.

§ 2º A doença ou lesão de que o segurado já era portador ao filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social não lhe conferirá direito à aposentadoria por invalidez, salvo quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão. (Brasil, 1991).

As regras gerais que disciplinam sobre podem ser encontradas nos artigos 42 a 47 da Lei 8.213/91 que trata dos Planos de Benefícios da Previdência Social, bem como nos artigos 43 a 50 do Decreto nº 3.048/1999, que regulamenta a Previdência Social.

Para ter acesso a essa proteção os segurados devem observar requisitos, o primeiro deles é a incapacidade total ou permanente que inviabilize a condição de exercer atividades laborativas sendo impossível sua reabilitação atestada por avaliação de perícia médica do (INSS).

Para mais, é necessário o cumprimento de carência mínima, estão dispensados do cumprimento os segurados que sofrerem acidente de qualquer tipo, incluindo aqueles ocorridos em âmbito doméstico, bem como os que forem vítimas de acidente de trabalho. Da mesma forma, a exigência de carência também não se aplica aos segurados que forem acometidos por doenças graves, listadas no artigo 151 da Lei nº 8.213/1991. (Castro, 2023).

Em síntese, a concessão desse benefício é, em regra, precedida pelo auxílio-doença, tendo o segurado direito ao recebimento de um valor mensal correspondente a 100% do

chamado salário-de-benefício, calculado com base nas contribuições realizadas ao longo do tempo, a partir de uma média. Desse modo, o valor pago nunca poderá ser inferior ao salário-mínimo vigente, além de estar sujeito à avaliação pericial periódica.

Embora os avanços institucionais e legislativos que visam a concessão dessas prestações, e a exigência ao cumprimento de requisitos específicos, ainda se constata um, cenário de fragilidade no acesso e na efetiva implementação dos benefícios de incapacidade tanto temporária quanto permanente no âmbito do próprio INSS que se manifesta principalmente na subjetividade avaliativa da incapacidade.

5. DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS SEGURADOS NA EFETIVAÇÃO DOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE

Para a concessão de prestações previdenciárias diante Instituto Nacional do Seguro Social INSS a iniciativa parte do exercício do direito de petição, sendo necessário o interesse do segurado ou de seus dependentes.

O processo administrativo junto à Autarquia é composto por diversas etapas até a decisão administrativa, a Instrução Normativa PRESS/INSS Nº 128, prevê: § 2º O processo administrativo previdenciário contemplará as fases principais - inicial, instrutória e decisória - e as fases recursal e revisional de todos os serviços do INSS vinculados ao benefício previdenciário¹⁸.

O primeiro passo formal para requerimento do benefício parte do agendamento da perícia médica realizado preferencialmente pelos canais digitais do INSS como o aplicativo MEU INSS ou por contato telefônico pelo número 135 ou presencialmente em uma agência da Previdência Social.

De acordo com o artigo 660 da Instrução Normativa INSS nº 77/2015, que trata dos interessados, prevê-se:

Art. 660. São legitimados para realizar o requerimento do benefício ou serviço:

I - o próprio segurado, dependente ou beneficiário;

II - o procurador legalmente constituído;

III - o representante legal, assim entendido o tutor, curador, detentor da guarda ou administrador provisório do interessado, quando for o caso;

IV - a empresa, o sindicato ou a entidade de aposentados devidamente legalizada, na forma do art. 117 da Lei nº 8.213, de 1991; e

V - o dirigente de entidade de atendimento de que trata o art.92, §1º, do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, na forma do art. 493.

Parágrafo único. No caso de auxílio-doença, a Previdência Social deve processar de ofício o benefício, quando tiver ciência da incapacidade do segurado, mesmo que este não o tenha requerido, observado o disposto no art. 314.

¹⁸ BRASIL. Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022. Disponível em <https://portal.inss.gov.br/in> . Acesso em 10 de abr. de 2025.

O setor de Perícia Médica encontra-se localizado no âmbito da Agência da Previdência Social (APS) conforme, o Manual Técnico de Perícias Médicas Previdenciárias (2018) o setor busca adequadas condições para a realização das atividades médico-periciais, sendo organizada conforme as diretrizes estabelecidas no Manual de Procedimentos para Adequação da Infraestrutura de cada unidade.

Além disso, foi criada a Lei 10.876/2004 que dispõe sobre a carreira de perícia médica da Previdência Social cuja finalidade é a avaliação da condição de saúde dos segurados vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Em seu art. 2º observa-se que as funções ensejadas dentro da autarquia

- I –emissão de parecer conclusivo quanto à capacidade laboral para fins previdenciários;
- II –inspeção de ambientes de trabalho para fins previdenciários;
- III –caracterização da invalidez para benefícios previdenciários e assistenciais;
- IV –execução das demais atividades definidas em regulamento (Brasil, 2004)

Em conformidade com Manual Técnico de Perícias Médicas Previdenciárias¹⁹ (2018) para concessão dos benefícios por incapacidade é necessário a realização de perícia médica e a formulação do respectivo registro no Laudo Médico Pericial (LMP), documento técnico essencial no processo de análise desses benefícios. Nele são registrados os dados clínicos observados durante o exame pericial, servindo de base para a decisão administrativa do INSS.

Os parâmetros se aplicam somente aos benefícios por incapacidade, como o auxílio – doença; auxílio acidente e aposentadoria por invalidez. Desse modo, o preenchimento deste laudo vem a ser um instrumento técnico e jurídico com efeito de produzir tanto uma decisão administrativa quanto judicial.

O LMP ao detalhar as informações do segurado confere ao INSS o reconhecimento ou a negativa diante do direito. Além disso, o Laudo Médico Pericial (LMP) esclarece os elementos necessários que devem estar contidos junto ao laudo:

O LMP deve ser composto dos seguintes elementos: I - identificação; II - forma de filiação; III - histórico previdenciário; IV - anamnese (histórico ocupacional, queixa principal, história da doença atual, incluindo o registro de documentação médica apresentada e tratamento realizado/proposto, história patológica pregressa, história psicossocial e familiar); V - exame físico; VI - diagnóstico (CID); VII - considerações médico periciais; VIII - fixação das datas de início da doença e da incapacidade; IX - verificação da isenção de carência; X - caracterização dos Nexos Técnicos Previdenciários; e XI - conclusão médico pericial.

Em vista disso, destaca-se o item XI - conclusão médico-pericial, que corresponde à parte final do Laudo Médico Pericial (LMP) e é considerada uma das etapas mais relevantes

¹⁹ Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária/Instituto Nacional do Seguro Social. – Brasília, 2018.

do procedimento. É por meio dela que se estabelece, se o segurado faz jus ou não ao benefício pleiteado.

As conclusões segundo o Manual seguem modelos padronizado por tipos (2018) porque dizem a respeito sobre a existência, ausência ou extensão da incapacidade laborativa são: I - Tipo 1 – Contrária; II – Tipo 2 – Data da Cessação do Benefício (DCB); e III - Tipo 4 Data da Comprovação da Incapacidade (DCI).

No que concerne ao Tipo 1 tem-se que após a análise clínica realizada pelo perito constata pela inexistência de incapacidade para o trabalho no momento da avaliação inviabilizando a concessão do benefício.

Já sobre o Tipo 2 aplica-se quando a incapacidade é admitida e reconhecida, mas somente de caráter temporário prevendo a data de cessação. Dessa maneira, o perito deverá estabelecer a data final para a duração do benefício, baseando-se em critérios clínicos e funcionais. Tal tipo se subdivide:

I - Incapacidade Laborativa Cessada. O Perito Médico Previdenciário tem autonomia para fixar a DCB em data anterior ou na Data de Realização do Exame – DRE, no exame inicial, baseando-se nos dados clínicos da história, no exame físico, nos documentos médicos apresentados e na atividade exercida pelo segurado. Observada a forma de filiação do segurado ao RGPS e constatada a existência de sequela definitiva, poderá ser indicada a concessão de auxílio-acidente, conforme relação discriminada no Anexo III do Decreto nº 3.048, de 1999; II - Existência de Incapacidade Laborativa. O Perito Médico fixará o prazo estimado para a recuperação da capacidade laborativa, justificando-o tecnicamente. É facultado ao segurado a solicitação de prorrogação, nos quinze dias que antecedem a cessação do benefício até a DCB, caso julgue que o prazo concedido para a sua recuperação se revelou insuficiente; e III - Incapacidade Laborativa Cessada com Retorno Voluntário ao Trabalho. Nos casos de retorno antecipado ao trabalho, a cessação do benefício será estabelecida após a realização do exame médico pericial, devendo a DCB ser fixada na véspera do retorno ao trabalho.

Resumidamente na incapacidade cessada, o perito verifica o encerramento do quadro pela recuperação antes ou na data da perícia utilizando-se de critérios avaliativos como a melhora clínica observada no exame físico e a consideração a atividade realizada pelo segurado.

Já sobre a existência de incapacidade laborativa verifica-se a incapacidade, mas há possibilidade de melhora dentro de um período no qual, a fixação desse prazo deve estar tecnicamente justificada no laudo.

E por fim, o retorno voluntário ao trabalho que se dá quando o segurado por iniciativa própria antes da perícia formal realizada no INSS volta ao trabalho e interpreta-se, então, como cessação da incapacidade.

Sobre o último quesito, no Tipo 4 comprova-se a incapacidade laboral prolongada ou permanente sendo indicado a reabilitação profissional ou a aposentadoria por invalidez quando validada tal incapacidade para qualquer trabalho, sem possibilidade de reabilitação.

Dito isso, ainda nesse cenário, de relevância da perícia médica e os critérios e procedimentos adotados pelo INSS, verifica-se a propensão à negativa indevida de benefícios por incapacidade já na fase administrativa. A relação entre médico e perito é conflituosa, logo no início do procedimento administrativo percebe-se uma barreira entre o reconhecimento e a constatação da incapacidade durante a avaliação.

Investigações recentes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ 2024), em seu exemplar Justiça em números, demonstram que o percentual de processos previdenciários ajuizados foi de aproximadamente 2,5 milhões no ano de 2024. Em sua maioria sobre benefícios que dependem da realização de perícia médica, ou seja, de uma comprovação real da incapacidade laborativa, indicando, uma possível deficiência nos critérios utilizados pelo órgão previdenciário, sobre a qualidade, a imparcialidade e a uniformidade dos laudos administrativos.

A atuação do perito na esfera administrativa busca proporcionar com base em critérios e fundamentos técnicos e legais justificativas a concessão de determinado benefício, no entanto também vem contribuindo para o distanciamento entre a percepção do segurado e a conclusão administrativa.

Logo, o problema inicial pode ser identificado como uma questão estrutural nas agências do INSS, que se perpetua ao longo dos anos. Atualmente, embora a Autarquia Federal ofereça aos segurados certa praticidade por meio da possibilidade de requerimento de benefícios via aplicativo próprio, tal modernização revela-se contraditória ao evidenciar um sistema ainda fragilizado e obsoleto.

A vista que as políticas públicas favoreceram o uso de recursos tecnológicos dentro do sistema previdenciário na busca em favorecer a população, é importante suscitar contudo que tais avanços qualificam barreiras ao acesso efetivo dos direitos previdenciários, quando tratado de segurados em situação de vulnerabilidade social e exclusão digital.

Ademais, outro problema figurado diante a prestação do serviço pelas agências advém da incapacidade do sistema em oferecer atendimento presencial de forma eficaz, e contínua. O agendamento pericial submete o segurado a uma situação de espera e de incerteza sobre a comprovação do direito ali requerido.

A dependência de agendamento de perícia demonstra insuficiência diante as altas demandas, assim como a escassez de médicos peritos e profissionais técnicos qualificados para realizar as avaliações de forma criteriosa e humanizada.

Além disso, as atividades perícias apresentam frequentemente paralisação em suas funções diante a insatisfação da classe com as más condições de trabalho e alta demanda sem a devida remuneração, evidenciando uma política previdenciária de gestão precária.

O prazo máximo estipulado para a realização da perícia médica é de 45 dias consoante, ao artigo 41-A, § 5º, da Lei nº 8.213/91. No entanto, o longo tempo de espera enfrentado pelos segurados, somado às falas padronizadas e ao tratamento pouco empático de alguns médicos peritos, resulta, muitas vezes, em prejuízos aos requerentes. Essa postura desconsidera a condição de fragilidade física, emocional e econômica vivenciada pelos segurados no momento do atendimento.

Consoante ao cenário, as normas do Instituto Nacional do Seguro Social determinam que os segurados não possuem o direito de escolher o médico perito responsável por sua avaliação. Tal medida visa resguardar os princípios da imparcialidade e da impessoalidade. Contudo o processo pericial médico decorre de uma insatisfação sobre a avaliação da incapacidade pelo INSS não ser um ato neutro.

Logo, situações como a subjetividade do ato pericial e a falta de apoio do Estado no reconhecimento social e institucional da condição de incapacidade do segurado gera diferentes interpretações e julgamentos sobre a veracidade da informação ali a ser obtida.

Acrescenta-se, que o processo de avaliação da incapacidade vislumbra um desequilíbrio probatório quando o segurado se vê diante ao ao rigor da análise pericial um atendimento baseado em suspeita sobre a real condição do segurado assim como, a ausência de informações objetivas acerca de suas limitações funcionais.

Desse modo, a maioria dos periciados chegam ao atendimento com laudos externos que indicam a possibilidade de incapacidade para o trabalho. No entanto, na lógica pericial previdenciária analisa não apenas doenças, mas sim sua repercussão funcional sobre a capacidade laboral do segurado. O indeferimento ao benefício costuma ser considerado plausível, uma vez que os peritos frequentemente identificam laudos insuficientes ou inconclusivos.

Isto é, esses documentos limitam a possibilidade de concessão do benefício pleiteado devido a não possuir informações claras sobre a relação entre a condição clínica do segurado e sua funcionalidade no contexto laboral.

Sendo assim, a subjetividade, por vezes, gera divergências entre a avaliação médica e a percepção do próprio segurado sobre sua condição de saúde, o que contribui para aumento da judicialização das decisões administrativas.

Dessa maneira, os entraves frente a gestão da Previdência Social não se limitam a questões estruturais e tecnológicas, mas também envolve aspectos humanos que contribui para a insegurança sobre a eficiência no acesso justo ao processo de concessão dos benefícios por incapacidade.

Nesse contexto, evidencia-se uma crescente tendência de improcedência das ações relativas a esse tipo de benefício no primeiro grau de jurisdição, o que leva os segurados a buscarem o Poder Judiciário para a efetivação de seus direitos, tornando a judicialização uma consequência inerente a essa injustificada contenção da Administração Previdenciária.

O reflexo dessa situação parte do pressuposto que somente o processo judicial pode arguir forças para reverter tamanhas negativas. O segurado desse modo, recorre a perícia judicial como última instância de legitimação desse direito.

O artigo 109, inciso I, da Constituição Federal atribui à Justiça Federal a competência para processar e julgar as causas em que figurem como parte a União, suas autarquias ou empresas públicas federais, seja na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, quando se trata do ajuizamento de ações envolvendo benefícios previdenciários

Desse modo, cabe às Varas Federais a tramitação desses litígios de forma “imprópria”, assumindo o protagonismo na concessão desses benefícios reiterando o desequilíbrio entre o processo administrativo e o judicial.

Nesse contexto, a Lei nº 10.259/2001, que trata sobre Juizados Especiais Federais que cuidam de matérias previdenciárias, não trouxe regulamentação detalhada sobre a realização da perícia médica. Diante dessa omissão, tornou-se necessário aplicar, por analogia, o Código de Processo Civil de 2015, o qual disciplina expressamente a utilização da prova pericial nas demandas judiciais.

Consoante ao cenário de alta litigiosidade, o Código de Processo Civil também prevê um instrumento aplicado a demandas processuais repetitivas como no caso das demandas previdenciárias referentes ao benefício por incapacidade o incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) Renato Montans de Sá (2025) declara:

O IRDR (nomenclatura que usaremos doravante) constitui instrumento que objetiva conferir solução uniforme a causas repetitivas por meio de julgamento de causa(s)-piloto(s) que terá efeito vinculante para todos os casos presentes e futuros sobre a mesma matéria dentro da abrangência territorial daquele tribunal. (Sá, p.1139, 2025).

Entretanto, a aplicação desse mecanismo não se emprega nas ações que envolvem benefícios por incapacidade. Isso porque tais demandas exigem uma análise individualizada da situação de cada segurado. Isso ocorre porque envolvem elementos probatórios distintos, especialmente a prova pericial, o que dificulta a formação de teses jurídicas uniformes e consequentemente uma decisão individual do juiz.

Dessa maneira, segundo CNJ (2024) em seu relatório analítico de dados em Justiça em números²⁰ o acúmulo de recursos em ações previdenciárias é o maior responsável pelo congestionamento de processos na Justiça Federal: 40% da demanda nos cinco Tribunais Regionais Federais dizem respeito a litígios em que é parte o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS).

Ademais, conforme exposto no Tratado de Benefícios por Incapacidade (2022), como a maioria dos demandantes desses benefícios é beneficiária da justiça gratuita compreendida, segundo Gusmão (2017) :

Por Justiça gratuita deve se entender a gratuidade das despesas relacionadas com o desenrolar do processo, bem como dos atos necessários à defesa dos direitos do beneficiário judiciais ou extrajudiciais. Por meio dela, a parte fica dispensada provisoriamente do pagamento de tais despesas.

Essa situação acaba gerando ônus sobre o orçamento da Justiça Federal somado ao volume das demandas os honorários periciais acabam sendo custeados pela Justiça Federal, pagos com recursos públicos, mediante valores fixados por meio de resoluções do Conselho da Justiça Federal (CJF), a judicialização da matéria impacta diretamente as contas do Judiciário.

Diante da prerrogativa de indeferimento administrativo contrastado com a posterior concessão judicial, e o processo de resistência à garantia de direito, é evidente o quão são frágeis os direitos do segurado contribuinte cuja proteção deveria ser prioridade.

Portanto, é claro que embora a finalidade da Previdência Social seja reconhecida como um direito social fundamental em face do cidadão, ela não garante respaldo adequado e integral em face de situação de vulnerabilidade quando o segurado se encontra no processo de reconhecimento do direito à proteção previdenciária.

A situação de insegurança frente à concessão do benefício revela o quão impactante o requerimento e a negativa exercem sobre a vida do segurado, que enxerga nesse amparo seu único e principal meio de subsistência. O respaldo que deveria ser assegurado pela previdência social concebida como uma via de mão dupla tendo o contribuinte preenchido e

²⁰ Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Justiça em números 2024 / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2024

cumprido os requisitos legais, espera a devida contraprestação. Contudo, a negativa administrativa, revela falha no compromisso institucional.

Diante desse cenário, a Constituição Federal, em conjunto com a seguridade social mantém o compromisso de tutelar e resguardar os direitos dos cidadãos diante situações que incluam violação ou ameaça de direitos.

Nesse contexto, constata-se que a efetividade da proteção previdenciária encontra sérias limitações no que concerne à concessão dos benefícios por incapacidade, o que tem elevado os índices de judicialização desse amparo, evidenciando falhas no sistema administrativo em garantir celeridade e qualidade nas perícias médicas realizadas no âmbito do INSS.

É evidente que os indeferimentos periciais perpetuam a necessidade da litigiosidade porque evidenciam uma retração frente à concessão tornando-se algo comumente realizado pela Autarquia Federal. De acordo, com Manual Técnico de Perícias Médicas Previdenciária (2018) constata-se que as concessões na via judicial, já maiores do que as administrativas, analisadas sob o ponto de vista da concretização dos Direitos da Seguridade Social, tem um importante papel no incremento da cidadania e da democratização social.

Por isso, é indispensável a criação de medidas que superem as falhas estruturais e operacionais que permeiam o reconhecimento dos benefícios por incapacidade no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.

Em primeiro plano, reduzir indeferimentos indevidos no âmbito do INSS parte da importância de examinar o material probatório com significância. Isso significa não priorizar apenas a análise pontual e momentânea realizada durante a perícia oficial, mas considerar o histórico clínico concreto do segurado, compreendendo como a enfermidade afeta e reflete na realidade do segurado.

A subjetividade da perícia favorece a insegurança jurídica no contribuinte, pois as decisões administrativas desprezam integralmente a realidade do quadro clínico apresentado, suscitando que os parâmetros usados na análise probatória são inconsistentes gerando decisões arbitrárias.

Em segundo plano, faz-se necessário realização de estudos sobre a possível uniformização de critérios aplicados na análise probatória pericial, ainda que a prova pericial torne cada caso tecnicamente singular, visando estabelecer técnicas e diretrizes para melhor concessão desses benefícios de forma justa com a realidade dos segurados. Desse modo, essas contribuições asseguraram de algum modo a eficiência da função protetiva diante das limitações ponderadas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, que o presente artigo, pretendeu entender os principais desafios enfrentados pelos segurados para a obtenção dos benefícios por incapacidade temporária e permanente no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A escolha da temática justifica-se devido sua relevância jurídica e social, uma vez que tais dificuldades podem afetar a efetividade do direito à proteção social e previdenciária, especialmente diante ao crescente número de indeferimentos administrativos resultando em judicialização. A partir disso, foi utilizado metodologia descritiva e bibliográfica aliada à análise legislativa.

Visando alcançar o entendimento sobre a falta de solidez do sistema previdenciário em relação aos benefícios por incapacidade, foram delimitados três objetivos específicos. Inicialmente, buscou-se identificar o sistema de proteção previdenciária, seus regimes, estruturas e princípios. Em seguida, foram analisados os impactos da Emenda Constitucional nº 103/2019 sobre os referidos benefícios, concluindo-se que a reforma dificultou o acesso ao alterar os critérios de concessão e cálculo para os novos filiados, mas, ao mesmo tempo, preservou a segurança jurídica por meio do direito adquirido. E em última análise, apurou-se os entraves administrativos e judiciais à efetiva concessão dos benefícios por incapacidade, sobretudo em razão da falta de uniformidade nos critérios de análise das perícias realizadas pela Autarquia, fator esse que contribui significativamente para o indeferimento e o aumento da judicialização.

Logo, foi constatado que o Instituto Nacional do Seguro Social possui falhas estruturais que influenciam no procedimento administrativo de concessão ao acesso efetivo aos benefícios apontados, pela superficialidade da avaliação que reconhece a incapacidade, pela escassez de recursos humanos qualificados e a desvalorização do material probatório apresentado pelos segurados. Em razão das circunstâncias mencionadas, elas não atuam de forma isolada, mas sim de maneira interconectada, criando um ciclo de ineficiência e vulnerabilidade frente ao segurado contribuinte.

Diante disso, permite-se compreender a forte atuação da Justiça sobre a matéria institucional previdenciária objetivando a função protetiva de direitos omitidos na esfera administrativa. Destacando que a obtenção do referido benefício não importará somente como meio de subsistência do segurado mas também a efetivação de um direito fundamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATERNOSTRO, Renata Baars. *Resumo da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que altera o sistema de Previdência Social*. Distrito Federal: Câmara dos Deputados, 2019.

BETONI, Alice Ferreira; CEREZA, Valber Cruz. **As dificuldades enfrentadas pelos segurados do INSS para o deferimento dos benefícios por incapacidade e nas perícias médicas**. *Repositório dos Trabalhos de Curso da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI)*, v. 1, n. 1, 2022.

BERTUSSI, Luís Antônio Sleimann; TEJADA, César A. O. **Conceito, estrutura e evolução da Previdência Social no Brasil**. 20. ed. Passo Fundo: Teoria e Evidência Econômica, 2003. 11 v.

BATICH, Mariana. **Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada**. São Paulo: São Paulo Perspectiva, 2004.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP; Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos – CMAG. **Relatório de avaliação: judicialização dos benefícios administrados pelo INSS**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/gastos-diretos/relatorio_avaliacao-cmag-2019-judicializacao.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. **Instituto Nacional do Seguro Social**. *Manual técnico de perícia médica previdenciária*. Brasília, DF: INSS, 2018.

BRASIL. **Constituição (1988)**. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 maio de 1999.

BRASIL. **Lei nº 13.846, de 18 de julho de 2019**. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jul. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020**. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 1º jul. 2020.

BRASIL. **Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022**. Disponível em: <https://portal.inss.gov.br/in>. Acesso em: 10 abr. 2025.

CAMARANO, Ana Amélia; FERNANDES, Daniele. **A previdência social brasileira**. 2016.

CARVALHO, Lucas Anastácio de. **O impacto da EC 103/19 nos benefícios do RGPS: auxílio por incapacidade temporária, aposentadoria por incapacidade permanente e pensão por morte**. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Judicialização de benefícios previdenciários cresce no Brasil**. Brasília: CNJ, 18 nov. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judicializacao-de-beneficios-previdenciarios-cresce-no-brasil/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João B. **Direito Previdenciário - 3ª Edição 2023**. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. *E-book*. p.408. ISBN 9786559646302. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646302/>. Acesso em: 23 abr. 2025

DE MELLO, Paula Santos; DE OLIVEIRA, Tamar Ramos. **Mudanças no benefício por incapacidade temporária após a reforma previdenciária**. *Revista Ibero-americana de Humanidades, Ciências e Educação*, v. 8, n. 11, p. 1641-1658, 2022.

GOMES, Marília Miranda Forte; FÍGOLI, Moema Gonçalves Bueno; RIBEIRO, Aloísio Joaquim Freitas. **Da atividade à invalidez permanente: um estudo utilizando dados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do Brasil no período 1999-2002**. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 27, p. 297-316, 2010.

IBRAHIM, Fábio Zambitte *et al.* **A Previdência Social no Estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. 2011.

Instituto de Ensino e Pesquisa. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais: sumário executivo**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. 20 p.

LAZZARI, João B. **Comentários à Reforma da Previdência - 1ª Edição 2020**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book*. p.259. ISBN 9788530988449. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530988449/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

LUIZELLI, Maria de Lourdes Rodriguez Pedrozo de Barros. **Da valoração do laudo pericial frente ao dever de fundamentação das decisões judiciais sobre benefícios por incapacidade**. 2017.

MARTINEZ, Luciano. **Reforma da previdência - entenda o que mudou**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2020. *E-book*. p.143. ISBN 9788553616800. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553616800/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

ROCHA, Camila Vasconcelos. **Os impactos da reforma da previdência nos benefícios por incapacidade**. 2021.

SOUSA, Danielle Ramos de. **Requisitos de acesso ao benefício previdenciário de auxílio por incapacidade temporária e as intercorrências na concessão e manutenção junto ao Regime Geral de Previdência Social**. 2021.

TRATADO dos benefícios por incapacidade. Coord. Ana Paula Fernandes; Marco Aurélio Serau Junior; Roberto de Carvalho Santos. 1. ed. Belo Horizonte: IEPREV Editora, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de Previdência: exercício de 2022**. São Paulo: TCESP, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Previd%C3%Aancia.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.

VARSANO, Ricardo; MORA, Mônica. **Financiamento do Regime Geral de Previdência Social**. In: *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. 2007.

VIANNA, João Ernesto A. **Direito Previdenciário - 8ª Edição 2022**. 8. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022. *E-book*. p.405. ISBN 9788597024029. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597024029/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. **Coexistência do regime de repartição com o regime de capitalização**. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 97, p. 211-217, 2022.