



AJUFE

ASSOCIAÇÃO DOS
JUÍZES FEDERAIS
DO BRASIL

**PL n.º 6526/2019: competência
da Justiça do Trabalho para
julgar o “limbo previdenciário”**

A **ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL — AJUFE**, entidade de classe de âmbito nacional representativa dos Magistrados Federais, em cumprimento de seu dever institucional de colaborar com o processo legislativo, apresenta a Vossa Excelência **Nota Técnica** relacionada ao Projeto de Lei n.º 6.526/2019, de autoria do Deputado Federal Túlio Gadêlha (PDT/PE).

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tramita na Câmara dos Deputados Projeto de Lei que pretende conferir à Justiça do Trabalho a competência para processar e julgar as demandas relacionadas aos conflitos envolvendo o chamado *limbo previdenciário*, que pode ser compreendido como a situação de discordância entre o empregador e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) naquilo que tange à capacidade laborativa do empregado.

Essa situação ocorre quando a autarquia federal faz cessar o benefício previdenciário (aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença) por compreender que o segurado possui aptidão para o trabalho, ao passo que o empregador entende que o empregado não possui condições laborativas. Nesse caso, o trabalhador permanece em um contexto de indefinição, em virtude do qual não percebe nem o salário nem o benefício previdenciário.

A pretensão do Projeto, portanto, é tornar a Justiça do Trabalho competente para julgar as ações referentes a essa celeuma, podendo, inclusive, não reconhecer a capacidade laborativa do trabalhador e, conseqüentemente, condenar a autarquia federal a manter a prestação do benefício previdenciário.

O relator da matéria na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), Deputado Vicentinho, apresentou relatório favorável ao mérito e, portanto, à aprovação do Projeto. Desta feita, após ser debatido em Comissão, o parecer foi aprovado, de modo que o Projeto seguirá para a análise terminativa da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Não obstante, é imperioso reconhecer que o Projeto padece de inconstitucionalidade, uma vez que retira da Justiça Federal a competência para processar e julgar as causas em que a União e suas entidades autárquicas sejam interessadas na qualidade de autoras, rés, assistentes ou oponentes (art. 109, inciso I, da CF). Diante disso, a fim de manter a higidez da ordem jurídico-constitucional, manifesta-se a Associação dos Juizes Federais do Brasil pela **rejeição** do Projeto de Lei n.º 6.526/2019, na parte que imputa à Justiça do Trabalho a competência para processar e julgar controvérsias judiciais envolvendo o INSS.

II. INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO

Nos termos do art. 109, inciso I, da Carta da República, compete aos Juizes Federais processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou

opponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

Logo, a regra geral aponta no sentido de que as causas envolvendo a União e suas entidades autárquicas, empresas públicas e fundações, seja como parte, seja como terceiro interveniente, são de competência exclusiva da Justiça Federal. Trata-se de competência constitucional definida em razão da pessoa (*ratione personae*), sendo, portanto, absoluta e insuscetível de prorrogação.

Reconheça-se, contudo, que, de fato, a norma constitucional comporta exceções, entre as quais se encontram as causas sujeitas à Justiça do Trabalho. No entanto, a disposição constitucional não representa um permissivo amplo e irrestrito, de modo que não é dado ao legislador o poder de escolher, a seu talante, as matérias que serão submetidas à alçada da Justiça do Trabalho. Isso, porque o art. 114 da Constituição Federal delimita, de forma expressa, quais as matérias sujeitas à competência dessa Justiça Especializada.

Analisando-se o referido dispositivo constitucional, constata-se que a competência da Justiça do Trabalho restringe-se, em resumo, ao processo e julgamento das ações oriundas da **relação de trabalho**. Dessa forma, revela-se inconstitucional toda e qualquer disposição legal que pretenda conferir à Justiça Trabalhista a competência para processar e julgar causas envolvendo matérias estranhas à relação jurídico-laboral.

Nessa esteira, foi o voto do Ministro Carlos Velloso, quando do julgamento da ADI 492/DF, em que restou reconhecida a inconstitucionalidade da alínea e, do art. 240, da Lei n.º 8.112/1990. Segue excerto do voto:

Ao que me parece, entretanto, não há como sustentar a constitucionalidade da citada disposição legal, que confere competência à Justiça do Trabalho para processar e julgar os litígios individuais dos servidores estatutários.²

Segundo Godinho Delgado, a relação de trabalho caracteriza-se por envolver uma prestação essencialmente centrada em uma obrigação de fazer consistente em labor humano.³ Pode-se dizer, então, que a relação de trabalho encerra basicamente três elementos: o prestador do serviço, o trabalho e o tomador do serviço.⁴ Portanto, a competência da Justiça do Trabalho limita-se à resolução das controvérsias envolvendo os direitos e obrigações especificamente pertinentes a essa relação jurídica.

No mesmo sentido, ainda o Ministro Carlos Velloso:

À Justiça do Trabalho compete, pois, conciliar e julgar os dissídios individuais e coletivos **entre trabalhadores e empregadores**, incluídos entre estes os entes de direito público externo e interno. Quer dizer, conciliará e julgará os dissídios entre trabalhadores e empregadores.⁵

Portanto, delimitado o alcance da relação de trabalho, afigura-se clarividente que não se insere nessa relação jurídica o conflito entre a autarquia federal e o

² ADI 492, voto do Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 21.10.1997, Plenário, *DJ* de 12.3.1993.

³ DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 13.ed. São Paulo: LTr, 2014, p. 287.

⁴ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de direito processual do trabalho**. 8.ed. São Paulo: LTr, 2010, p. 199.

⁵ ADI 492, voto do Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 21.10.1997, Plenário, *DJ* de 12.3.1993.

empregado, no qual se discuta, especificamente, o cabimento (ou não) de determinado benefício previdenciário.

Em sentido semelhante, manifestou-se o Ministro Edson Fachin:

As ações regressivas interpostas pelo Instituto Nacional do Seguro Social em face empregadores, a fim de ver ressarcidas as despesas suportadas com o **pagamento de benefícios previdenciários**, causadas por atos ilícitos dos empregadores, devem ser julgadas pela Justiça Federal, **porquanto o debate não diz respeito à relação de trabalho**, mas à responsabilização civil do empregador, a ensejar a aplicação da regra geral contida no art. 109, I, da Constituição Federal. **Verifica-se, portanto, que o acórdão recorrido divergiu do entendimento desta Corte, no sentido de ser competente a Justiça Federal para julgar ações em que a autarquia previdenciária for parte ou tiver interesse na matéria.**⁶

Não se discute na questão do *limbo previdenciário* nenhum direito ou obrigação decorrente da relação de trabalho. O que se discute, a bem da verdade, é a legalidade de ato administrativo praticado pelo INSS. Sendo mais específico: perquire-se a legalidade do indeferimento ou cessação do benefício previdenciário (aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença), cabendo destacar, diante disso, que essa controvérsia se resolve com base no regime jurídico de direito público, e não no regime celetista.

Portanto, a solução para a questão do *limbo previdenciário* não se pode dar, como propõe o Projeto de Lei em análise, mediante o deslocamento para a Justiça do Trabalho de matéria constitucionalmente designada à competência da Justiça Federal. Conforme ressaltado, a discussão sobre a legalidade de indeferimento ou cessação de benefício previdenciário, a envolver o INSS na relação processual, não diz respeito ao direito do trabalho, de modo que deve ser travada no âmbito da Justiça Federal, por força do art. 109, inciso I, da CF.

De todo modo, cabe observar que a problemática do *limbo previdenciário* já encontra solução satisfatória no ordenamento jurídico. Conforme aludido, a celeuma envolvendo o *limbo previdenciário* centra-se na legalidade do ato administrativo do INSS que indefere ou cessa a aposentadoria por invalidez ou o auxílio-doença, benefícios previstos no art. 18, inciso I, alíneas a e e, da Lei n.º 8.213/1991.

Como é notório, os atos administrativos gozam da presunção de legitimidade e de veracidade. Dizer-se que um ato se presume legítimo significa reconhecer sua conformidade com a lei até que se prove o contrário. Do mesmo modo, a presunção de veracidade implica reconhecer que os fatos alegados pela Administração Pública (no exercício do *jus imperium*, evidentemente) são verdadeiros enquanto não sobrevier prova em sentido contrário.

Portanto, tendo a autarquia federal reconhecido a aptidão laboral do trabalhador, indeferindo ou fazendo cessar benefício previdenciário, não é dado ao empregador simplesmente recusar-se a admitir o retorno do obreiro ao trabalho e menos ainda se recusar a pagar-lhe o salário.

⁶ RE 666.333, rel. min. Edson Fachin, dec. monocrática, j. 23-6-2016, *DJE* 133 de 27-6-2016.

Aliás, essa é a compreensão do Tribunal Superior do Trabalho:

I - AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DA LEI 13.467/2017. RETORNO DA EMPREGADA APÓS ALTA PREVIDENCIÁRIA. TRABALHADORA CONSIDERADA INAPTA PELA EMPRESA. LIMBO PREVIDENCIÁRIO. PAGAMENTO DOS SALÁRIOS. RESCISÃO INDIRETA DO CONTRATO DE TRABALHO. No caso concreto, as matérias impugnadas no recurso de revista e reiteradas nas razões do agravo de instrumento não possuem transcendência econômica, política, jurídica ou social. Agravo de instrumento não provido. II - RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DA LEI 13.467/2017. **LIMBO PREVIDENCIÁRIO. PAGAMENTO DA PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS E RESULTADOS. RECUSA DO EMPREGADOR EM FORNECER TRABALHO. ATO ILÍCITO. AUSÊNCIA DE TRANSCENDÊNCIA. Decisão do Tribunal Regional em conformidade com a jurisprudência desta Corte Superior, segundo a qual, concedida alta previdenciária ao obreiro é ilícito o empregador não permitir o retorno do empregado ao trabalho, devendo este assumir o ônus decorrente do indeferimento de prorrogação ou restabelecimento do benefício a cargo do INSS.** Condenação da reclamada ao pagamento dos salários do período em que obstado o retorno da empregada ao trabalho, inclusive em relação a PLR do período. Caso em que não se verifica nenhum dos indicadores de transcendência previstos no art. 896-A, § 1.º, da CLT. O valor da causa não é elevado, o acórdão ressoa na jurisprudência do TST, a controvérsia não afeta matéria nova atinente à interpretação da legislação trabalhista, tampouco se trata de recurso interposto por reclamante, na defesa de direito social constitucionalmente assegurado. Recurso de revista não conhecido (ARR-1001086-08.2016.5.02.0467, 2ª Turma, Relatora Ministra Delaíde Miranda Arantes, DEJT 21/02/2020).

AGRAVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. PROCESSO SOB A ÉGIDE DA LEI 13.015/2014. RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DA LEI 13.467/2017. **DIFERENÇAS SALARIAIS DIANTE DA RECUSA INJUSTIFICADA DA EMPREGADORA EM ACEITAR O TRABALHO OBREIRO APÓS A ALTA PREVIDENCIÁRIA - LIMBO PREVIDENCIÁRIO - PAGAMENTO DOS SALÁRIOS DEVIDOS - RESCISÃO INDIRETA.** A decisão recorrida se harmoniza com a ordem jurídica atual, que aloca o indivíduo em posição especial no cenário social, despontando nítido o caráter precursor do direito à dignidade da pessoa humana (1º, III, da CF) sobre todo o sistema constitucional. Ademais, a Convenção nº 161 da OIT impõe, como princípio de uma política nacional, "a adaptação do trabalho às capacidades dos trabalhadores, levando em conta seu estado de sanidade física e mental". **Dessa forma, cabia ao Empregador, ante a cessação do benefício previdenciário, reintegrar ou readaptar o Reclamante.** Isso porque, segundo o ordenamento jurídico pátrio, o empregador também é responsável pela manutenção e respeito aos direitos fundamentais do empregado, devendo zelar pela afirmação de sua dignidade e integração no contexto social - e a readaptação de suas funções no processo produtivo da empresa faz parte deste mister. Assim sendo, a decisão agravada foi proferida em estrita observância às normas processuais (art. 557, *caput*, do CPC/1973; arts. 14 e 932, IV, "a", do CPC/2015), razão pela qual é insuscetível de reforma ou reconsideração. Agravo desprovido (Ag-AIRR-10179-

Em âmbito doutrinário, tem-se, por exemplo, a concepção de Frederico Amado, segundo o qual a questão do *limbo previdenciário* “não tem previsão expressa, mas se entende que a princípio deverá prevalecer o entendimento do INSS, cristalizado em ato administrativo dotado de presunção de veracidade e de legitimidade”.⁷

Posta nesses termos, a controvérsia desdobra-se em duas vertentes.

Se empregador ou empregado discorda da providência adotada pela autarquia previdenciária, cabe-lhes buscar a desconstituição da presunção de legitimidade e veracidade que reveste o ato, seja administrativa, seja judicialmente. Se a opção for a via judicial, inexiste dúvida quanto à competência da Justiça Federal, uma vez que, como visto, o conflito envolve não a relação de trabalho, mas sim a legalidade do ato administrativo da entidade federal. No mesmo sentido, Frederico Amado:

Assim sendo, caso discorde do posicionamento da autarquia previdenciária, tem interesse de agir a empresa em questionar a lisura do ato da Previdência Social na via administrativa ou judicial, mas não poderá simplesmente negar-lhe execução sem a adoção das providências legais.⁸

Por outro lado, se o empregador impede o retorno do empregado, deixando de lhe pagar o salário, tem-se uma hipótese de descumprimento do contrato de trabalho. Nessa controvérsia, evidentemente, discutem-se os direitos e as obrigações pertinentes à relação trabalhista, devendo, desse modo, ser dirimida no âmbito da Justiça Especializada.

Note-se, portanto, que as relações jurídicas oriundas do chamado *limbo previdenciário* estão muito bem delimitadas, de modo que não suscita maiores dificuldades quanto à questão da competência dos órgãos jurisdicionais. A propósito, ao contrário do que aduzido na justificção do Projeto de Lei sob análise, a atual configuração das regras de competência não enseja a possibilidade de decisões conflitantes.

À Justiça do Trabalho não compete decidir sobre a aptidão do empregado para efeito de concessão (ou não) de benefício previdenciário. Há uma divergência fundamental, em termos de pedido e causa de pedir, entre a lide protagonizada por empregado e empregador na esfera da Justiça Especial e a lide protagonizada entre o INSS e o empregado ou empregador na esfera da Justiça Comum Federal.

Por fim, destaca a justificção que o Projeto de Lei se funda no permissivo disposto no art. 114, inciso IX, da Carta da República. De acordo com o referido dispositivo, é competência da Justiça Trabalhista processar e julgar “outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei”.

Ocorre, contudo, que essa disposição não autoriza o legislador infraconstitucional a deslocar para a Justiça do Trabalho matérias sujeitas à competência da Justiça Federal. Perceba que a norma encerra um balizamento muito nítido. Somente é permitido ao legislador trazer à esfera de competência da Justiça Especial aquelas controvérsias que emergem da relação de trabalho.

⁷ AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 845.

⁸ AMADO, 2017, p. 845.

Nesse sentido, outro trecho do voto proferido pelo Ministro Veloso:

Acrescenta o art. 114 que a competência da Justiça do Trabalho abrangerá, também, na forma da lei, outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho. **Essas outras controvérsias, entretanto, não poderão extrapolar do balizamento normativo inscrito no próprio art. 114: essas outras controvérsias deverão ter, num dos polos da relação jurídica o trabalhador (CF, art. 7º) e não servidor público estatutário (CF, art. 39) e, no outro polo, o empregador, vale dizer, quem admite pelo regime de emprego, que é o regime contratual.** A lei poderia, portanto, tendo em vista a cláusula constitucional mencionada, conferir competência à Justiça do Trabalho para julgar, por exemplo, ação acidentária decorrente da relação de trabalho (trabalhador e empregado).⁹

Não há como considerar, sob nenhum aspecto, que a controvérsia a respeito da aptidão laboral do empregado para efeito de benefício previdenciário possa ser entendida como decorrente da relação de trabalho, sobretudo porquanto em um dos polos da relação processual, inexoravelmente, estará a autarquia federal, litigando sobre questão eminentemente previdenciária, e não trabalhista. Portanto, o art. 114, inciso IX, da Constituição não alberga permissivo capaz de autorizar o legislador a transplantar matéria de competência da Justiça Federal para a competência da Justiça do Trabalho.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, verifica-se que o Projeto de Lei n.º 6.526/2019 afigura-se manifestamente inconstitucional, uma vez que confere à Justiça do Trabalho competência para julgar matéria sujeita à competência exclusiva da Justiça Federal. Destaque-se, por fim, que, conforme aludido, ainda que se tratasse de matéria não submetida à competência da Justiça Federal, não poderia ela ser designada à Justiça Especializada, porquanto não envolve relação de trabalho, nem pode ser entendida como desta oriunda. Por essas razões, manifesta-se a AJUFE pela rejeição do Projeto de Lei na parte que atribui competência à Justiça do Trabalho para processar e julgar o chamado limbo previdenciário.

Destarte, são essas as considerações que cabiam à ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL – AJUFE. Ressalte-se que as reflexões aqui expostas visam unicamente ao aprimoramento do processo legislativo, tornando mais plural e democrático o debate institucional.

Brasília/DF, 30 de novembro de 2021.

EDUARDO ANDRÉ BRANDÃO DE BRITO FERNANDES
Presidente da AJUFE — Juiz Federal

⁹ ADI 492, voto do Rel. Min. **Carlos Velloso**, julgamento em 21.10.1997, Plenário, DJ de 12.3.1993.