

NOTA TÉCNICA n.04/2024

DIRETORIA CIENTÍFICA

ACORDO

“DESJUDICIALIZA PREV”

IBDP20  **anos**
Instituto Brasileiro de *Direito Previdenciário*

NOTA TÉCNICA n.04/2024 - DIRETORIA CIENTÍFICA

NOTA TÉCNICA SOBRE O ACORDO “DESJUDICIALIZA PREV”

Sumário

Sumário	2
Resumo:	2
Contextualização	2
COMANDO NORMATIVO:.....	3
ANÁLISE CRÍTICA:	5
RECOMENDAÇÕES:.....	8
SUGESTÕES.....	9
Considerações finais:.....	10
REFERÊNCIAS:.....	10

Resumo:

O "Desjudicializa Prev", uma iniciativa da AGU e do CNJ, visa reduzir a litigiosidade em âmbito previdenciária. O acordo procura finalizar litígios preexistentes em todas as instâncias judiciais sobre temas já consolidados na jurisprudência. O programa promete acelerar a resolução de casos e oferecer uma resposta mais rápida e justa aos cidadãos, diminuindo a necessidade de intervenção judicial prolongada e aumentando a segurança jurídica. Contudo, é necessário aperfeiçoamento da medida para integral adesão ao sistema de precedentes. Ao fim, recomenda-se maior transparência nos critérios de seleção de temas e no número de processo alcançados pela medida. Sugerindo-se, ainda, a internalização dos temas em sede administrativa.

Contextualização

Antes da implementação do acordo "Desjudicializa Prev", a Justiça Federal brasileira enfrentava um cenário de alta litigiosidade, especialmente em matérias previdenciárias. As

estatísticas de 2023 destacadas no relatório "Justiça em Números" do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) apontam que questões como auxílio por incapacidade temporária, aposentadorias por incapacidade permanente, por idade ou por tempo de contribuição dominavam os rankings de casos mais recorrentes. Além disso, ações de direito assistencial relacionadas ao benefício assistencial a pessoas com deficiência também marcavam uma presença significativa¹. Este elevado volume de processos refletia não apenas a demanda por benefícios, mas também as numerosas negativas administrativas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que frequentemente eram contestadas judicialmente.

O acordo "Desjudicializa Prev", formalizado por uma portaria conjunta entre a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), visa diretamente à redução desta litigiosidade extensiva. A iniciativa procura tratar de processos em curso, em todos os graus de jurisdição, que envolvam questões previdenciárias que já possuem uma jurisprudência consolidada. Essa estratégia alinha-se com a Agenda 2030 da ONU, engajando-se particularmente com objetivos como a redução de desigualdades (ODS 10), promoção de trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8), e paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16).

COMANDO NORMATIVO:

O "Desjudicializa Prev" introduz um procedimento com vistas à finalização de litígios previdenciários e assistenciais em curso em todos os graus de jurisdição nas temáticas assim elencadas:

Tema 1 – desconsideração da renda proveniente de benefícios assistenciais e previdenciários, no valor de até um salário mínimo recebido por membro do grupo familiar idoso ou pessoa com deficiência, para fins de apuração de renda per capita na concessão de Benefício de Prestação Continuada – BPC;

Tema 2 - reconhecimento da condição de dependente de filho ou irmão inválidos, ainda quando a invalidez for posterior à maioridade e desde que anterior ao óbito;

Tema 3 - enquadramento do menor sob guarda judicial como dependente para fins de concessão de benefício previdenciário, desde que comprovada a dependência econômica.

¹ CNJ. Justiça em Números ano 2023, Brasília, 2023 p. 274/278. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>.

Ressalvada a inaplicabilidade do entendimento a benefícios cujo fato gerador tenha ocorrido após a edição da EC 103/2019;

Tema 4 – enquadramento como segurado de baixa renda, na hipótese em que ele não exercia atividade laboral remunerada no momento do recolhimento à prisão, para fins de concessão de auxílio-reclusão, no caso de prisão ocorrida até 17.1.2019;

Tema 5 – reconhecimento do direito à concessão de aposentadoria por tempo de serviço/contribuição a trabalhador urbano empregado, mediante o cômputo de atividade rural com registro em carteira profissional, em período anterior ao advento da Lei n. 8.213/1991, para efeito da carência;

Tema 6 - o salário-de-contribuição, no caso do exercício de atividades concomitantes, após o advento da Lei 9.876/1999, deverá ser composto da soma de todas as contribuições previdenciárias vertidas ao sistema, respeitado o teto previdenciário;

Tema 7 - No período entre o indeferimento administrativo e a efetiva implantação de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez, mediante decisão judicial, o segurado do RGPS tem direito ao recebimento conjunto das rendas do trabalho exercido, ainda que incompatível com sua incapacidade laboral, e do respectivo benefício previdenciário pago retroativamente;

Tema 8 - cômputo, para fins de carência, do período no qual o segurado esteve em gozo do benefício de auxílio-doença, desde que intercalado com atividade laborativa;

Tema 9 – cômputo como tempo de atividade especial o período de gozo de auxílio-doença, seja acidentário ou previdenciário, na hipótese de segurado que exercia atividade especial no momento de início da incapacidade;

Tema 10 – início da contagem do prazo decadencial para pedido de revisão da renda mensal inicial (RMI) de benefício previdenciário, para incluir verbas remuneratórias recebidas em ação trabalhista nos salários-de-contribuição que integraram o período básico de cálculo (PBC) do benefício, a partir do trânsito em julgado da sentença na respectiva reclamatória, desde que formulado prévio requerimento administrativo de revisão, o qual será o termo inicial dos efeitos financeiros.

Ao garantir a aplicabilidade das teses, sem oposição da Procuradoria Federal no processo, a AGU e o CNJ pretendem acelerar a resolução dessas questões.

Em resumo, o "Desjudicializa Prev" é um esforço conjunto da AGU e do CNJ para lidar com a sobrecarga do sistema judiciário através da gestão eficiente de temas previdenciários recorrentes. Este ato administrativo não apenas reflete um novo paradigma na gestão de litígios

previdenciários, mas também busca garantir uma resposta mais rápida e justa aos direitos dos cidadãos, reduzindo a necessidade de intervenção judicial prolongada e trazendo segurança jurídica aos indivíduos.

ANÁLISE CRÍTICA:

Ao considerar a iniciativa *Desjudicializa Prev* sob a ótica da efetividade das políticas públicas previdenciárias, percebemos um conjunto de fatores que reforçam a eficácia administrativa e a resposta estatal.

Primeiramente, a redução da carga sobre o judiciário é um benefício notável. Ao diminuir o número de processos em tramitação, haverá, em regra, alívio no sistema judicial, que frequentemente se encontra sobrecarregado. Isso não apenas agiliza a resolução de disputas, mas também permite uma justiça mais rápida para o cidadão, refletindo uma administração pública mais eficiente e melhor refletindo o escopo de neutralizar os riscos sociais inerentes às políticas previdenciárias.

No entanto, existem desafios significativos. A execução e a conformidade com o novo sistema apresentam riscos de falhas, de modo que assegurar que todas as instâncias envolvidas adotem consistentemente as novas diretrizes é determinante para a uniformidade do processo. A falta de adesão ou a implementação inconsistente das diretrizes pode comprometer os objetivos da iniciativa.

Portanto, enquanto o *Desjudicializa Prev* traz uma série de benefícios potenciais para a gestão pública e a segurança jurídica no reconhecimento de direitos, é essencial o monitoramento da implementação, de modo a garantir que a iniciativa atenda aos seus objetivos de reduzir a litigiosidade, economizar recursos e melhorar a tramitação judicial.

No entanto, os temas escolhidos não parecem refletir grande avanço na consolidação dos direitos previdenciários por parte do Estado, nem mesmo trazem uma inovação significativa que sinalize uma postura inovadora em prol da efetivação célere dos litígios previdenciários, como se passa a expor:

Análise dos Temas 1 - O tema 1 se limita a replicar a redação conferida ao parágrafo 14 do art. 20 da LOAS, de modo que não traz qualquer avanço ou ganho substancial².

² LOAS. Art. 14. § 14. O benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou pessoa

De fato, a Administração já teria que adotar tal diretriz fixada em lei desde 2020, em estrito cumprimento do princípio da legalidade, não havendo justificativa na judicialização da matéria.

Ainda que se reconheça a existência de processos anteriores à alteração legislativa promovida em 2020, a controvérsia já havia sido pacificada pelo STF no Tema 312, desde o ano 2013, de modo que já se revelava atentatória ao sistema de precedentes qualquer iniciativa da advocacia pública em seguir recorrendo sobre a aplicação de tal orientação.

Por sua vez, o reconhecimento do tema 8 também já havia sido fixado em lei, no art. 55, II da Lei 8.213/1991³.

Quanto ao ponto, é necessário pontuar que o enunciado não abarca toda a disposição normativa, porquanto o legislador cuidou de fixar, expressamente, a possibilidade de cômputo do período de gozo do benefício de auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez. Não havendo, portanto, razões para que não se adote o texto legal em sua integralidade.

Análise dos Temas 2 e 5 – O tema 2 apresenta um avanço significativo, pois o Decreto 3.048/1999 seguia afirmando a perda da qualidade de dependente quando a invalidez fosse posterior aos 21 anos de idade⁴.

Embora a jurisprudência do STJ afirmasse a irrelevância da data de início da invalidez, desde que verificada antes do óbito do segurado, para fins de caracterização da pensão, tal posicionamento não foi analisado na sistemática dos recursos repetitivos, portanto, não havia obrigatoriedade do seu acolhimento até o momento.

O tema cinco também não foi objeto de julgamento em sistemática de recurso repetitivo. Contudo, o reconhecimento não gera impacto substancial na redução da litigiosidade, pois é uma situação muito pouco comum nas demandas previdenciárias.

Vale reconhecer, nesses temas em específico, o avanço em reconhecer a aplicabilidade da jurisprudência uniforme do STJ acerca das controvérsias, independentemente da prévia manifestação em sede de recursos repetitivos.

com deficiência não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda a que se refere o § 3º deste artigo.

³ Lei 8.213/1991. Art. 55, II - o tempo intercalado em que esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez.

⁴ Decreto 3.048/1999. Art. 17. § 1º O filho, o irmão, o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica dos três últimos, se inválidos ou se tiverem deficiência intelectual, mental ou grave, não perderão a qualidade de dependentes desde que a invalidez ou a deficiência intelectual, mental ou grave tenha ocorrido antes de uma das hipóteses previstas no inciso III do **caput**.

Análise do Tema 3 - O enunciado apenas determina a aplicação imediata das decisões tomadas nas ADI 4878 e 5083. Portanto, também não refletem avanço, pois seria mesmo inadmissível a inobservância de decisão tomada em controle de constitucionalidade concentrado por parte do poder público.

Ademais, o tema dificilmente impactará na redução dos litígios, porquanto a exigência de demonstração de dependência econômica é o maior obstáculo em tais demandas. Desse modo, como os meios de prova e os limites de tal caracterização não possuem balizas pré-definidas, envolverá o exame caso a caso.

Quanto ao tema, também chama atenção não haver o mesmo reconhecimento para o entendimento fixado pelo STF no julgamento da ADI 6.096/DF, pois a premissa seria a mesma, isto é, a de reconhecimento da absoluta vinculação ao que é decidido em controle de constitucionalidade concentrado pela Suprema Corte.

Análise dos Temas 4, 6, 7 e 9 - As diretrizes dos temas repetem as teses já fixadas pelo STF e STJ, em sistemática de recursos repetitivos (Temas 896/STJ, Tema 1.070/STJ, Tema 1.013/STJ, Tema 1.125/STF e Tema 998/STJ, respectivamente).

Dessa maneira, embora o ato contribua para o fortalecimento do sistema de precedentes, a inclusão dos temas não traz ganho significativo, pois já deveria há muito ter sido adota a postura por parte da advocacia, seja ela pública ou privada, em tal direção, abstendo-se de contestar temas já pacificados na sistemática do art. 927 do CPC.

Nesse ponto, desperta preocupação não haver a necessária extensão da mesma postura a outros tantos temas já pacificados pelo STJ e pelo STF. Tal constatação fragiliza o reconhecimento da eficácia da política adotada. Pois não há justificativa em admitir-se a devida observância das teses pacificadas somente em algumas temáticas. Seria necessária a inclusão de todos os repetitivos do STJ e do STF para que a medida refletisse a concreta mudança de postura para o exercício de uma litigância em consonância com as diretrizes fundamentais do sistema de precedentes.

Outro ponto de preocupação é o enunciado do Tema 10, embora o texto reflita a orientação fixada pelo STJ no julgamento do Tema 1.117, o trecho final, no tocante aos efeitos financeiros, extrapola a orientação fixada por aquela Corte Superior.

No julgamento do Tema 1.117/STJ não houve debate acerca dos efeitos financeiros da revisão fundada em sentença trabalhista, de modo que não deveria ter sido objeto de deliberação, pois o tema encontra-se afetado pelo STJ (Tema 1.124).

Nesse cenário pode-se afirmar que de um lado o *Desjudicializa Prev* promete eficiências operacionais significativas e uma redução na carga de trabalho do litígio para o INSS; lado outro, a medida traz inconsistências e falta de transparência acerca dos critérios utilizados para a seleção da lista de temas, havendo muito o que ser acrescido pois já pacificado na sistemática de recursos repetitivos ou controle concentrado de constitucionalidade.

É importante destacar que a transparência na motivação administrativa em tais medidas é essencial para o fortalecimento de tais iniciativas.

Do ponto de vista do cidadão, a iniciativa *Desjudicializa Prev* oferece tanto vantagens quanto desafios potenciais. A promessa de um acesso mais rápido e eficiente aos benefícios previdenciários é, sem dúvida, uma mudança bem-vinda, especialmente para aqueles que dependem desses recursos para sua sobrevivência e bem-estar. A redução da burocracia e a celeridade no processamento das reivindicações podem melhorar significativamente a vida de muitos requerentes, que tradicionalmente enfrentam longos períodos de espera e incerteza.

Adicionalmente, ao encurtar o caminho do litígio, os cidadãos economizam substancialmente com custos legais e outras despesas associadas ao processo judicial. Isso não apenas alivia o fardo financeiro individual, mas também pode reduzir o estresse e a ansiedade que muitas vezes acompanham as disputas legais prolongadas.

No entanto, como acima destacado, é preocupante a adoção de uma premissa ainda pendente de julgamento no STJ (vide observação no tema 10) e a ausência da exposição dos critérios que justificaram a não inclusão de vários outros temas já pacíficos na jurisprudência do STJ e do STF. Essa falta de informação pode levar os cidadãos a equivocadamente entender que tais direitos não lhe foram assegurados, limitando sua capacidade de buscar uma revisão ou apelar de maneira eficaz.

Portanto, enquanto o *Desjudicializa Prev* tem o potencial de melhorar a eficiência e a acessibilidade dos serviços previdenciários para os cidadãos, é necessário um forte compromisso com a transparência e o respeito integral ao sistema de precedentes como um todo.

RECOMENDAÇÕES:

Apresentação motivada dos critérios de escolha dos temas e o número de ações judiciais em trâmite que serão impactados pela medida nas próximas iniciativas do *Desjudicializa Prev*

Recomenda-se que as próximas iniciativas apresentem expressamente os critérios que foram observados no momento de seleção dos temas a serem desjudicializados. Conjuntamente, convém a apresentação dos números obtidos nas análises de jurimetria que corroboram os efeitos esperados com a medida, enumerando o número de ações judiciais que serão impactadas positivamente com a iniciativa e os efetivos ganhos na redução da tramitação de processos.

SUGESTÕES

Internalização das teses do *Desjudicializa Prev* em âmbito administrativo

Embora a desistência de recursos em processo em curso tenha o potencial de reduzir a carga do judiciário, o ideal é diminuir significativamente o número de novas ações judiciais para ter assegurado um efetivo projeto de desjudicialização.

A fim de minimizar de maneira concreta a necessidade de litígios judiciais, recomenda-se que a iniciativa do *Desjudicializa Prev* seja estendida à via administrativa, com a publicação de Súmulas da AGU, replicando os enunciados firmados no acordo, de modo a permitir a aplicação do entendimento de forma imediata pela Administração Pública.

A medida garante a almejada redução da litigiosidade, ao mesmo tempo em que asseguraria a rápida efetivação da proteção social a que faz jus o indivíduo, evitando a situação prolongada de espera na efetivação de um direito de natureza alimentar, intrinsecamente relacionado à sobrevivência do indivíduo.

Outro ponto positivo seria a melhoria da imagem institucional do sistema previdenciário, trazendo maior segurança e confiança dos usuários no sistema público de previdência. Ao tomar a iniciativa de resolver questões previdenciárias baseando-se em jurisprudência consolidada e buscar ativamente a desjudicialização, o Estado demonstra compromisso com o reconhecimento de direitos já assegurados aos indivíduos, essa postura proativa pode fortalecer a confiança do público no sistema, fortalecendo o adimplemento das contribuições.

Estas recomendações visam promover um ambiente de maior eficiência, justiça e satisfação do cidadão no contexto da desjudicialização dos processos previdenciários, alinhando-se com os objetivos de longo prazo de modernização e melhoria da administração pública, sem perder de vista a importância da efetivação célere dos direitos relacionados aos riscos sociais.

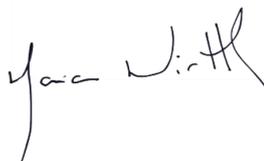
Vale frisar que a consistência nos posicionamentos administrativos e judiciais, por parte do INSS e da AGU, são de suma importância. Qualquer variação na aplicação das normas ou nas decisões tomadas pode resultar em percepções de injustiça e tratamento desigual entre os requerentes. Isso pode erodir a confiança no sistema previdenciário e, paradoxalmente, incentivar mais litígios se os cidadãos sentirem que seus casos não foram tratados de forma justa ou igualitária.

Considerações finais:

A implementação do "Desjudicializa Prev" representa um avanço significativo na gestão dos processos previdenciários, com potencial para benefícios substanciais para o governo, o INSS e os cidadãos. No entanto, para que esses benefícios sejam realizados, é essencial que o programa se estenda às decisões administrativas. E, adicionalmente, seja implementado com integral adesão ao sistema de precedentes, assegurando o respeito e a observância de todas as teses pacificadas pelo STJ e STF, na sistemática de recursos repetitivos e todas aquelas tomadas em controle concentrado de constitucionalidade pelo STF.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Lei 8.213/1991. **Lei de Benefícios**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm
_____. Lei 8.742/1993. **Lei de Assistência Social**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm
_____. Decreto 3.048/1999. **Decreto Regulamentar da Previdência Social**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm
CNJ. **Justiça em Números ano 2023**, Brasília, 2023 p. 274/278. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>



Maria Fernanda Wirth
Diretora Científica

Patrícia Noll
Diretora Científica Adjunta



IBDP20  anos
Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário