

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 7.214, DE 2010

Acrescenta parágrafo § 2º ao art. 117 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre convênio com a Previdência Social.

Autor: Deputado RICARDO BERZOINI e OUTROS

Relator: Deputado DR. ROSINHA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria dos ilustres deputados Ricardo Berzoini, Pepe Vargas, Jô Moraes, Paulo Pereira da Silva e Roberto Santiago, propõe alteração ao art. 117 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, facultando ao segurado cuja empresa, sindicato ou entidade de aposentados mantenha convênio com a Previdência Social reportar-se diretamente ao INSS, por meio de suas agências, para requerer benefícios e fornecer a documentação, laudos e exames médicos exigidos.

O Projeto de Lei nº 7.214, de 2010, foi distribuído às Comissões de Seguridade Social e Família e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No prazo regulamentar, não foram apresentadas emendas.

É o Relatório.

8BD2E77E41

8BD2E77E41

II - VOTO DO RELATOR

A matéria em pauta está regulamentada pela lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios de Previdência Social, a qual, no seu art. 117, prevê a possibilidade de a empresa, o sindicato ou a entidade de aposentados celebrar convênio com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, relativamente a seu empregado ou associado e respectivos dependentes, para as seguintes providências:

- processar requerimento de benefício, preparando-o e instruindo-o, a ser despachado pela Previdência Social;
- submeter o requerente a exame médico, inclusive complementar, encaminhando à Previdência Social o respectivo laudo; e
- pagar benefício.

De acordo com o dispositivo legal, esse convênio favorece o segurado e o aposentado, ao agilizar-lhes e simplificar-lhes os procedimentos junto ao INSS. De fato, este procedimento configura liberalidade daquele Instituto e opção dos entes conveniados, do segurado e do aposentado, não havendo, portanto, proibição de os beneficiários do convênio requererem seu benefício diretamente ao INSS.

Assim, em tese, o objetivo da proposta sob análise estaria eventualmente amparado no universo das relações jurídicas entre conveniados, beneficiários e INSS.

Nada obstante, o escopo do projeto é claro pelos nobres Deputados que firmaram a Proposição, a saber: “(...) são bastante frequentes situações em que, existindo tais convênios na empresa, o trabalhador é obrigado a somente requerer benefícios ou tratar de questões relativas a eles, por meio do convênio, quando, muitas vezes, seria mais conveniente buscar seus direitos diretamente em uma Agência da Previdência Social. O Projeto de Lei proposto tem por finalidade facultar ao segurado optar pela

8BD2E77E41

8BD2E77E41

forma mais conveniente de se relacionar com a Previdência Social, seja por intermédio do convênio da empresa, sindicato ou entidade de aposentados, seja diretamente com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, assegurando ao interessado o pleno acesso às informações sobre benefícios previdenciários (...)” (grifou-se).

É preciso lembrar que ao receber um pedido e processar um benefício, o servidor do INSS encontra-se adstrito ao chamado poder vinculado, que nada mais é do que o poder que tem a Administração Pública, no caso, o servidor do INSS, de praticar certos atos “sem qualquer margem de liberdade”. Nesse caso, a legislação encarrega-se de prescrever, com detalhes, se, quando e como a Administração deve agir, determinando os elementos e requisitos necessários.

Logo, havendo o convênio em tela entre o INSS e entidades privadas (empresas, associações, sindicatos etc.), é razoável ponderar que, neste País continental, vários postos de atendimento do INSS só considerem a possibilidade da relação ser intermediada pelas regras pactuadas no referido convênio.

Nesse sentido, observe a orientação do Ministério da Previdência sobre convênios, contratos e acordos: “a empresa, o sindicato ou entidade de aposentados devidamente localizada poderá, mediante convênio com a Previdência Social, encarregar-se, relativamente a seu empregado ou associado e respectivos dependentes, de: processar requerimento de benefícios, preparando-o e instruindo-o (...)” (grifou-se).

Nosso entendimento é que a orientação utiliza uma linguagem de obrigatoriedade, sem explicitar a eventual exegese da faculdade do indivíduo dirigir-se, diretamente, ao INSS, uma vez que o verbo “poderá” refere-se ao pacto (ou não) do convênio entre INSS e entidades privadas. Existindo o convênio, a empresa, sindicato ou associação “encarregar-se-à” de adotar as providências e intermediações.

Para reforçar o entendimento acima, vejamos o seguinte: sabe-se que nos convênios, os interesses são comuns e coincidentes entre os partícipes. Ou seja, os signatários do

8BD2E77E41

8BD2E77E41

documento associam-se para a execução de um objeto. Isso porque o convênio é utilizado como forma de descentralização da Administração Federal.

Ademais, o artigo 116 da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 1993) manda aplicar, no que couber, as disposições da lei, não só aos convênios, mas também a quaisquer acordos, ajustes ou a outros instrumentos, desde que a Administração tenha participação. Por conseguinte, o convênio obedece às mesmas formalidades e requisitos que a lei impõe aos contratos, destacando-se as cláusulas essenciais, o termo escrito, respeitadas as peculiaridades próprias.

Nesse mesmo sentido, não custa lembrar que a Constituição Federal, em seu art. 37, estabelece que um dos princípios fundamentais da Administração Pública é o da legalidade, que nas palavras dos juristas Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, significa que “A administração pública, além de não poder atuar contra a lei ou além da lei, somente pode agir segundo a lei. (A atividade administrativa não pode ser contra *legem nem praeter legem*, mas apenas *secundum legem*)”.

Nisso, a Lei que regula a concessão de benefícios previdenciários é Lei 8.213/91 (LBPS). No mesmo sentido, grande parte do procedimento adotado pelo INSS quando do processamento dos benefícios, sejam eles previdenciários ou assistenciais encontra-se normatizado por meio de Instruções Normativas, sendo a principal delas a Instrução Normativa nº 45, que trata dos convênios nos arts. 459 a 466.

Desta feita, sempre que o servidor, durante o processamento de um benefício, seja na sua concessão ou na sua revisão, tiver que decidir algo, deverá obedecer rigorosamente às determinações contidas nas referidas normas. Caso assim não o faça, o servidor corre o risco de ter um procedimento disciplinar instaurado contra si e o ato praticado ser considerado nulo.

A regra do art. 465 da Instrução Normativa nº 45 veda a conveniente receber remuneração pela execução dos serviços, pois estes devem ser considerados “*como de relevância*

8BD2E77E41

8BD2E77E41

colaboração com o esforço do INSS para a melhoria do atendimento”. Nada obstante, a orientação do Ministério da Previdência expressa: “o convênio deverá dispor sobre o reembolso das despesas da empresa, do sindicato ou da entidade de aposentados devidamente legalizada, correspondente aos serviços prestados, ajustado por valor global conforme o número de empregados ou associados”.

Não existe contradição entre a legislação e a orientação do MPS, uma vez que a vedação é de remunerar pelo serviço descentralizado. Nada impede o ressarcimento dos custos operacionais, logísticos, entre outros, decorrentes da execução do serviço.

De qualquer modo, dois aspectos são aqui postos: Primeiro, não se pode desprezar o efeito subjacente para o indivíduo de toda essa sistemática e do instrumental decorrentes do convênio, forçando a associação para fins, exclusivo, de se valer dessa sistemática e instrumentos. Contudo, isso tolhe o direito constitucional de proibição da obrigatoriedade da associação (art. 5º, inciso XX, da Constituição Federal de 1988).

Segundo e em especial, a regra Proposta pelos nobres Deputados torna a Administração Pública mais transparente, evitando a ocorrência, em mera hipótese, da existência de algum isolado caso onde aquela prestação de serviço relevante e de colaboração para com a previdência seja extrapolada na dimensão formal da lei e se configure, em termos concretos e reais, em uma contraprestação remuneratória típica de uma atividade mercantil.

Concluimos, portanto, que o projeto de lei em pauta, relevada sua intenção, deve prosperar com o fito de garantir o pleno acesso do cidadão ao instituto de previdência social, sem a obrigatoriedade de intermediação. Esta, quando presente na forma prevista no art. 117 da LBPS, deve ser para fins de conveniência da Administração, melhor, eficaz e eficiente prestação do serviço por meio da descentralização, sem mitigar o direito de petição do cidadão aos órgãos e entidades públicas para garantia de seus direitos (art. 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal de 1988).

8BD2E77E41

8BD2E77E41

Portanto, o Projeto expressa importantes méritos sociais, tais como, assegura o liame direto do cidadão para com a sua Previdência Social; confere mais transparência para a Administração Pública e evita qualquer tipo de colisão com os direitos constitucionais da livre associação e do direito de petição.

Dessa forma, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.214, de 2010.

Sala da Comissão, em 13 de junho de 2013.

Deputado DR. ROSINHA
Relator

8BD2E77E41

8BD2E77E41