

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 2.804, DE 2011

(Apenso: Projeto de Lei nº 3.768, de 2012)

Altera o art. 103 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, para dispor sobre o prazo prescricional relativo às prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social.

Autor: **SENADO FEDERAL**

Relator: **Deputado DR. ROSINHA**

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.804, de 2012, principal, oriundo do Senado Federal, pretende alterar a redação do *art. 103* da Lei nº 8.213, de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, para suprimir o atual prazo decadencial do *caput* e ressalvar, do prazo prescricional, o direito de ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, inclusive nas hipóteses de indeferimento administrativo.

O Projeto de Lei nº 3.768, de 2012, apensado, de autoria do Deputado Luís Tibé, propõe introduzir um prazo prescricional de cinco anos para a Previdência Social reaver pagamentos indevidos e recebidos de boa fé. Esse prazo é passível de ser estendido para dez anos em caso de má fé, apurada através do devido processo legal.

A matéria foi distribuída, em regime de prioridade, para apreciação conclusiva, às Comissões de Seguridade Social e Família, e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do Regimento Interno).

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão de Seguridade Social e Família.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em 04/09/2013 foi apresentado Voto seguindo os fundamentos do Parecer oferecido pelo ilustre Relator que antecedeu na análise desta matéria.

Ocorre que, após debates e oitivas de diversas organizações envolvidas com a matéria fui impelido a rever a argumentação apresentada, chegando ao convencimento de que seria possível atender a demanda social existente, em relação à oportunização de afastar a decadência decenal em algumas situações que estão fora da ação do segurado ou quando decorrentes de ato próprio de servidores públicos.

Antes, porém, convém historicizar as versões desse tema tratado ao longo do tempo na legislação previdenciária:

A Lei nº 8.213, de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, previa, na redação original de seu art. 103, de forma expressa, sem prejuízo do direito ao benefício do segurado, um prazo prescricional de cinco anos, relativo às “prestações não pagas nem reclamadas na época própria, resguardados os direitos dos menores dependentes, dos incapazes ou dos ausentes”. Não havia menção a qualquer prazo decadencial.

Posteriormente, a Lei nº 9.528, de 1997, substituiu o referido prazo prescricional de cinco anos por um prazo decadencial de dez anos, para

todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, a contar do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação ou, quando fosse o caso, do dia em que tomasse conhecimento da decisão indeferitória definitiva no âmbito administrativo.

Além disso, a mesma Lei acrescentou, na forma de parágrafo único, o prazo prescricional de cinco anos, a contar da data em que as prestações deveriam ter sido pagas, aplicável a toda e qualquer ação para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social, salvo o direito dos menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil.

Decorrido menos de um ano, a Lei nº 9.711, de 1998, restringiu o prazo decadencial, de dez para cinco anos, mantendo o mesmo tempo do prazo prescricional. Outros cinco anos se passaram, até que a Lei nº 10.839, de 2004, fez retornar o prazo decadencial para dez anos e manteve inalterado o prazo prescricional de cinco anos. Essas são as regras vigentes.

As reiteradas alterações legislativas provocaram longas discussões nos tribunais, a fim de se resolver as lides entre os segurados e a Previdência Social, sobre os prazos admitidos para se atacar administrativa ou judicialmente dois casos distintos: i) indeferimento de concessão de benefício; e ii) recebimento de prestações vencidas, além de restituições ou diferenças não pagas.

Para o primeiro caso, em que a autarquia previdenciária nega, por equívoco, o direito ao benefício, cabe ressaltar que, uma vez preenchidos todos os requisitos de sua concessão, forma-se o direito adquirido do segurado ao seu recebimento. Previsto entre as cláusulas pétreas, esse direito adquirido seria inatacável pela lei, independentemente de prazo, por expressa previsão constitucional, presente no art. 5º, inciso XXXVI, e também no art. 201, § 7º.

Por essa razão, a legislação tratou do instituto da decadência para os casos de revisão do ato de concessão do benefício, pois se foram atendidas as condições para aquisição do direito e configurada a hipótese de direito adquirido, a revisão no caso de indeferimento deverá ocorrer. No entanto, a Administração precisa de um prazo para promover a revisão de seus atos, especialmente os de natureza econômica, como são os pagamentos de benefícios previdenciários. Assim, a inércia do cidadão (beneficiário) faz decair seu direito diante de um prazo prefixado, ou seja, a eficácia do direito era subordinado a um prazo para seu exercício, transcorrido aquele prazo o direito é extinto – essa é a função do instituto da decadência, que na lei previdenciária em questão (Lei 9.813/1991) foi fixado em 10 (dez) anos (*caput* do art. 103).

Por essa razão discordamos, em parte, da proposição principal sob análise, na medida em que pretende excluir a previsão do prazo decadencial. Esta condição de limitação no tempo do beneficiário requerer a revisão pela Administração Pública de seus atos sobre concessão do benefício, sob pena de decadência do direito, foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal – STF na repercussão geral dada ao Recurso Extraordinário 626.489 – Sergipe, reconhecendo a necessidade de fixação desse prazo.

No entanto, admitimos, como se verá a seguir (no Substitutivo que apresento ao final), que algumas situações podem ser excetuadas da imposição do prazo decadencial, quais sejam: **1-** quando houver ato viciado por ação de má-fé ou hipótese de flagrante ilegalidade praticada por servidor público ou, **2-** quando a revisão for devida pela inclusão de informação a que o beneficiário só teve acesso ou conhecimento após o ato administrativo que indeferiu a concessão do benefício e que se fosse conhecido, anteriormente, ensejaria no cumprimento de todos os requisitos para o deferimento do benefício.

Por essa razão, apresento Substitutivo para contemplar essas exceções justas ao afastamento do prazo decadencial, especialmente considerando que alguns beneficiários do Regime Geral de Previdência Social

– RGPS possuem dificuldades na compreensão dos requisitos e das formalidades que a lei dispõe, aí incluídos trabalhadores que moram longe dos postos da Previdência Social, ou em regiões de difícil acesso, beneficiários analfabetos entre outros segmentos sociais que por falta de entendimento ou acesso a determinadas regras têm prejudicados seus direitos.

No segundo caso, em que o benefício foi concedido, mas em valor inferior ao devido, forma-se uma relação jurídica de trato sucessivo, que se renova a cada mês de pagamento, sendo aplicável o instituto da prescrição somente às quantias atrasadas e não reclamadas dentro do prazo, segundo o teor da redação vigente do parágrafo único do art. 103 da Lei de Benefícios. Por essa razão, opino pela manutenção do dispositivo referido.

Quanto aos pagamentos futuros, certamente poderão ser objeto de revisão, a qualquer tempo, mesmo depois de decorridos cinco ou dez anos do ato de concessão, desde que observado o enunciado da Súmula nº 85 do Superior Tribunal de Justiça – STJ, segundo o qual:

Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.

Nesse ponto, cabe lembrar que o Regulamento da Previdência Social não considera pedido de revisão, mas sim um novo pedido de benefício, quando o segurado junta outros documentos ao processo (Decreto nº 3.048, de 1999, art. 347, § 2º). Desse modo, a prescrição não impede a revisão do ato de concessão de benefício depois de decorridos cinco anos da negativa, hipótese que constituiria violação ao direito adquirido do segurado que completou todos os requisitos para a fruição da prestação.

No entanto, situações concretas são típicas da necessária revisão do valor do benefício, por exemplo, a juntada posterior de documentos e para o que tem repercussão para parcelas vencidas. Por essa razão, apontamos como solução, no Substitutivo, a hipótese de não incidência da decadência

para revisão de benefício quando a causa for por comprovado vício motivado pelo agente público ou quando a informação não tenha sido prestada anteriormente por ausência de acesso ou conhecimento prévio.

Portanto, parecem-nos resolvidos os principais casos polêmicos derivados da aplicação do art. 103 da Lei de Benefícios. Resta, então, somente definir a manutenção dos prazos nele contidos, tanto o de decadência quanto o de prescrição, admitindo o seu afastamento em situações limitadas e fora do escopo de responsabilidade do beneficiário.

Sabemos que a prescrição interrompe a possibilidade de se exigir judicialmente um direito, enquanto a decadência extingue o próprio direito.

A aprovação do Projeto de Lei principal não alteraria o prazo decadencial para o direito da Previdência Social rever os seus atos (Lei nº 8.213, de 1991, art. 103-A), porém, na contramão do princípio da segurança jurídica, excluiria o prazo decadencial para o direito de o beneficiário requerer a revisão do ato administrativo, previsto na redação atual do art. 103, caput.

Consideramos que o prazo de dez anos, atualmente estipulado pela legislação previdenciária para a decadência dos direitos a que se refere o Projeto principal em análise, afigura-se bastante razoável para que o segurado perceba qualquer erro no cálculo do seu benefício. Então, a justa opção que tomamos é de alterar o *caput* do art 103 apenas para situações em que a motivação para pleitear a revisão tenha sido ocasionada por situações que o segurado não tenha controle ou tenha sido vitimado por vício ou erro de agente público.

Já em relação ao Projeto apensado, observamos que não se mostra necessário o acréscimo legal de prazo prescricional para a Previdência Social reaver pagamentos indevidos a seus beneficiários, em vista do atual art. 103-A da Lei nº 8.213, de 1991, verbis:

Art. 103-A O direito da Previdência Social de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis

para os seus beneficiários decaí em dez anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. (Incluído pela Lei nº 10.839, de 2004)

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo decadencial contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. (Incluído pela Lei nº 10.839, de 2004)

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato. (Incluído pela Lei nº 10.839, de 2004).

Também é desnecessária a redação proposta ao § 4º que o apensado pretende acrescentar ao caput do art. 103. A ineficácia da escusa em virtude do desconhecimento da lei já está prevista no art. 3º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, antiga Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), além de se tratar de princípio informador de todo o nosso sistema jurídico.

Ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.804, de 2011, e também de seu apensado, Projeto de Lei nº 3.768, de 2012, na forma do Substitutivo que ora apresento, alterando, inclusive, a ementa.

Sala da Comissão, em 1º de julho de 2014.

Deputado DR. ROSINHA

Relator

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 2.804, DE 2011

(Apenso: Projeto de Lei nº 3.768, de 2012)

Altera o art. 103 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, para dispor sobre o prazo decadencial relativo à revisão do ato de concessão de benefício devido pela Previdência Social.

SUBSTITUTIVO

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O *caput* do art. 103 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 103. É de dez anos o prazo de decadência de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, a contar do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação ou, quando for o caso, do dia em que tomar conhecimento da decisão indeferitória definitiva no âmbito administrativo, exceto quando se tratar de revisão decorrente de ato evitado de ilegalidade ou vício provocado por agente público ou para inclusão de informações a que o

segurado só teve acesso ou conhecimento após a concessão do benefício. (**NR**)

.....

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de noventa dias, a partir da data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 1º de julho de 2014.

Deputado **DR. ROSINHA**

Relator