

MEDIDA PROVISÓRIA N.º 138, DE 2003
MENSAGEM N.º 629, DE 2003-CN

Altera e acresce dispositivo à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado José Pimentel

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República, com fundamento no art. 62 da Constituição Federal, submete à deliberação do Congresso Nacional, nos termos da Mensagem n.º 629, de 2003, a Medida Provisória n.º 138, de 19 de novembro de 2003, que altera e acresce dispositivo à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

A Medida Provisória n. 138 visa modificar dispositivos das Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, de modo a ampliar os prazos decadenciais de cinco para dez anos, em relação a direitos previdenciários.

A Medida Provisória nº 1.523-9, de 27 de junho de 1997, já havia ampliado tal prazo para dez anos, em relação ao direito do segurado ou beneficiário à revisão do ato de concessão de benefício. Contudo, a

Medida Provisória nº 1.663-15, de 22 de outubro de 1998, convertida na Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998, modificou tal dispositivo, retrocedendo o prazo decadencial para cinco anos, em prejuízo aos beneficiários do INSS.

A Medida Provisória prevê também a alteração do prazo decadencial para dez anos, para possibilitar à Administração Previdenciária rever em os atos administrativos por ela editados, com a finalidade de resguardar o interesse da coletividade de beneficiários e contribuintes da Previdência Social.

A Comissão Mista a que se refere o art. 62, § 9º, da Constituição Federal, a ser constituída para emitir parecer sobre medida provisória, não se instalou. Dessa forma, por meio do Ofício n.º 725-CN, de 1º de dezembro de 2003, o Exmo. Sr. Presidente do Congresso Nacional encaminhou o processo relativo à Medida Provisória em comento ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados. Nesta oportunidade, portanto, cabe ao Plenário da Câmara dos Deputados deliberar sobre a matéria.

No decorrer do prazo regimental, foram apresentadas 15 emendas perante a Comissão Mista, sob a autoria dos seguintes Parlamentares: Senador Álvaro Dias: emenda n.º 15; Deputado Arnaldo Faria de Sá: emendas n.ºs 9, 10 e 11; Deputado Claudio Cajado: emenda n.º 03; Deputado Fernando de Fabinho: emenda n.º 07; Deputado José Carlos Aleluia: emendas n.ºs 1 e 2; Deputado Jutahy Junior: emendas n.ºs 6 e 8; Deputado Luiz Carlos Hauly: emendas n.ºs 12, 13 e 14; Deputado

Serafim Venzon: emenda n.º 4; e Deputada Thelma de Oliveira: emenda n.º 5.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

DA ADMISSIBILIDADE

Conforme determina a Constituição Federal, art. 62, § 5º, e a Resolução nº. 1, de 2002, do Congresso Nacional, art. 5º, cabe ao Congresso Nacional, no que toca a medidas provisórias, deliberar sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais, nos quais se incluem a relevância e a urgência, bem como sobre a adequação orçamentária e financeira e o mérito.

O art. 62 da Constituição Federal dispõe que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. O § 1.º do art. 2.º da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, determina que, na data da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, será enviado ao Congresso Nacional o seu texto, acompanhado da respectiva mensagem e documentos que revelem a motivação do ato.

A admissibilidade depende, dessa forma, da obediência aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, bem como do

atendimento ao mencionado dispositivo do Regimento Comum do Congresso Nacional.

A Exposição de Motivos n.º 57, de 2003, alinhou consistentemente as razões de justificativa para a adoção da Medida Provisória n.º 138/2003.

Urgência e relevância

Estão configuradas a urgência e relevância, tendo em vista a necessidade de efetuar a modificação supracitada antes do dia 30 de novembro de 2003. Em tal data, encerrar-se-ia o prazo para que os aposentados pudessem ajuizar ações de revisão de aposentadoria. Com a edição da Medida Provisória, restaurando-se o prazo de dez anos, evitou-se na prática a inviabilização dos Juizados Especiais Federais, que estavam recebendo quantidades significativas de ações de tal natureza.

Segundo o juiz federal Flávio Dino, a edição da MP foi correta. "Sem a MP os Juizados Federais se inviabilizariam", afirmou o magistrado. Em outubro e novembro de 2003, os Juizados receberam mais de 1,2 milhão de ações previdenciárias, o que representa cerca de 150% de todo o volume de ações levadas aos JEF desde a sua criação, em janeiro de 2002 (859 mil processos, até 31 de agosto deste 2003).

Com base no exposto e tendo em vista o cumprimento do que estabelece o art. 62 da Constituição Federal e o que dispõe o § 1º do art. 2º da Resolução n.º 1, de 2002, somos pela admissibilidade da Medida Provisória.

DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

A matéria contida na medida provisória não se insere entre aquelas de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49 da Constituição Federal), ou de qualquer de suas Casas (arts. 51 e 52 da Constituição Federal), da mesma forma que não se contrapõe aos temas cujo tratamento é vedado por intermédio desse instrumento normativo (art. 62, § 1º, da Constituição Federal).

E a medida provisória em tela coaduna-se com o ordenamento jurídico vigente e foi redigida atendendo todas as normas relativas à boa técnica legislativa, possuindo clareza, precisão e ordem lógica, em conformidade com a Lei Complementar n.º 95, de 1998, alterada pela de n.º 107, de 2001.

No entanto, a emenda de n. 12, não trata do tema objeto da Medida Provisória, devendo ser rejeitada com base no art. 4º, parágrafo 4º da Resolução n. 1/2002-CN.

Pelo exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória n.º 138, de 2003, e pela rejeição da emenda de n. 12.

DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A análise de adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória n.º 138, de 2003, deve seguir as disposições da Resolução n.º 1/2002 do Congresso Nacional. O § 1.º do art. 5.º dessa Resolução define

que o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das medidas provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou sobre a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar n.º 101, de 4 maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

No que se refere ao exame da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, não há óbice para a aprovação da presente Medida Provisória, eis que não há repercussão direta e imediata sobre a receita ou despesa pública da União, obedecendo-se, desse modo, às normas orçamentárias e financeiras vigentes.

Quanto às emendas de ns. 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14 e 15, prevêm concessão de reajuste imediato nos benefícios previdenciários, sem previsão de receita para isso no Orçamento de 2004, e sem justificativa adequada, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, consideramos ser a Medida Provisória n.º 138, de 2003, nos termos da Resolução do Congresso Nacional n.º 1, de 2002, adequada orçamentária e financeiramente, devendo ser rejeitadas ante tal aspecto as emendas de ns. 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14 e 15.

DO MÉRITO

A Medida Provisória n. 138 visa modificar dispositivos das Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, de modo a ampliar os prazos decadenciais de cinco para dez anos, em relação a direitos previdenciários.

Tal modificação mostra-se plenamente justificada. A Medida Provisória nº 1.523-9, de 27 de junho de 1997, já havia ampliado tal prazo para dez anos, em relação ao direito do segurado ou beneficiário à revisão do ato de concessão de benefício. Contudo, lamentavelmente, a Medida Provisória nº 1.663-15, de 22 de outubro de 1998, convertida na Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998, modificou tal dispositivo, retrocedendo o prazo decadencial para cinco anos, prejudicando o universo dos beneficiários do INSS.

A Medida Provisória prevê corretamente também a alteração do prazo decadencial para dez anos, de modo a permitir que a Administração Previdenciária rever em os atos administrativos por ela editados, com a finalidade de resguardar o interesse da coletividade de beneficiários e contribuintes da Previdência Social.

Em boa hora foi editada a Medida Provisória sob análise. Caso restasse mantida para 30 de novembro de 2003 o prazo para que os aposentados e pensionistas pudessem ajuizar ações de revisão de aposentadoria, restaria prejudicado um grande contingente de beneficiários. Com a edição da Medida Provisória, restaurando-se o prazo de dez anos, evitou-se na prática a inviabilização dos Juizados Especiais Federais, que estavam recebendo quantidades significativas de ações de tal natureza.

Em outubro e novembro de 2003, os Juizados receberam mais de 1,2 milhão de ações previdenciárias, o que representa cerca de 150% de todo o volume de ações levadas aos JEF desde a sua criação, em janeiro de 2002 (859 mil processos, até 31 de agosto deste 2003).

Passemos, por fim, à análise das emendas à Medida Provisória n.º 138/2003 ainda não analisadas nos itens anteriores. Devem ser rejeitadas, pelos seguintes motivos:

- prevêm o prazo decadencial de 5 anos, ao invés de 10 anos, em prejuízo ao universo dos beneficiários da Previdência Social (ns. 1, 3, e 4);
- a emenda n. 2 é despicienda, eis que as hipóteses por ela suscitadas já estão abrangidas no texto original previsto no artigo 1º da MP. Com efeito, a decisão anulatória ou revogatória de benefício, fundamentada em razões de legalidade ou conveniência e/ou oportunidade, eqüivale, para os efeitos pretendidos pela MP, à decisão indeferitória definitiva. Ao contrário, caso fosse alterado o texto, conforme pretendido pela emenda, restringe-se o benefício de aumento de prazo previsto na MP, tão-somente, para os benefícios previdenciários que tenham sido indeferidos por razões de ilegalidade ou conveniência e/ou oportunidade.
- a emenda n. 5 trata de modo incorreto a matéria objeto da Medida Provisória, eis que a mudança no instituto da decadência, e não da prescrição, atende adequadamente os interesses dos beneficiários e do INSS, em conformidade com a jurisprudência majoritária.
- a emenda n. 6 traz evidentes prejuízos à segurança jurídica, além de violar o princípio constitucional relativo ao respeito à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito.

Por conseguinte, voto pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, pela adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória n.º 138, de 2003, com a rejeição de todas as emendas apresentadas.

Plenário da Câmara dos Deputados, em 21 de janeiro de 2004.

Deputado José Pimentel

Relator