

PARECER DE PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI Nº 4.491, DE 2021

Altera o caput do art. 1º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, para dispor sobre o pagamento de honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte até 31 de dezembro de 2024.

AUTOR: Senador Sérgio Petecão

RELATOR: Deputado Hiran Gonçalves

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 4.491, de 2021, que no texto apresentado pelo autor, “Altera o caput do art. 1º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, para dispor sobre o pagamento de honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte até 31 de dezembro de 2024”.

Justifica o autor a proposição com a necessidade de retomar o pagamento dos honorários das periciais judiciais nas ações que envolvem benefícios previdenciários e assistenciais, suspensos desde 23 de setembro de 2021, devido ao término do prazo estabelecido pela Lei nº 13.876, de 2019, e tendo em vista a não apreciação do Projeto de Lei nº 3.914, de 2020, aprovado pela Câmara dos Deputados e não deliberado pelo Senado Federal.

O referido PL nº 4.491, de 2021, foi aprovado pelo Senado Federal no dia 09 de fevereiro de 2022 e encaminhado a esta Casa para revisão.



Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

II - ANÁLISE

Em que pese o nobre propósito do autor, Senador Sérgio Petecão, observa-se que a proposta, na forma como aprovada pelo Senado Federal, não apresenta uma solução definitiva para o pagamento dos honorários periciais nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social figure como parte, apenas transferindo novamente a responsabilidade para o Poder Executivo, de forma transitória e precária, até 31 de dezembro de 2024, resultando em insegurança jurídica e possibilidade de que o problema hoje enfrentado com as perícias judiciais volte a ser enfrentado no ano de 2025.

Desse modo, apresenta-se Substitutivo, na forma do anexo, que “Altera as Leis nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre pagamento de honorários periciais e sobre requisitos da petição inicial em litígios e medidas cautelares relativos a benefícios assistenciais ou previdenciários por incapacidade, e revoga dispositivo da Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993. ”

Este Substitutivo retoma vários dos dispositivos anteriormente aprovados pela Câmara dos Deputados, na forma do PL nº 3.914, de 2020, porém aperfeiçoa o seu conteúdo, com o objetivo de atingir um consenso que permita a sua aprovação pelas duas casas do Congresso Nacional e a sanção pelo Poder Executivo, solucionando de forma definitiva o impasse hoje existente e atender os anseios do Poder Judiciário, dos médicos peritos judiciais, do INSS e dos segurados que o demandam em ações que requerem a realização dessas perícias.

Entre o texto aprovado do PL nº 3.914, de 2020, e o texto do Substitutivo ora apresentado, destacam-se os seguintes pontos:

a) A nova redação dada ao caput do art. 1º da Lei nº 13.876, de 2019, deixa claro que os custos da perícia ficam a cargo de quem perde a ação como



determina o CPC (art. 98, § 2º), mas ressalva que se o segurado for beneficiário de justiça gratuita, a cobrança é suspensa como determina o mesmo CPC, em seu art. 98, § 3º.

b) Essa previsão do caput do art. 1º da Lei nº 13.876, de 2019, é complementada especialmente pelo § 5º, que garante que o pagamento da perícia, antes de sua realização, fica a cargo do INSS. A nova redação do § 5º evidencia que caberá ao réu (INSS) antecipar em todos os casos os valores da perícia, permitindo que essas perícias voltem a acontecer. Trata-se de uma solução perene, e não mais temporária.

c) A nova redação do § 6º do art. 1º da Lei nº 13.876, de 2019, permite que o Juiz decida, diante de provas de que o autor tenha condição financeira de pagar a perícia, deixar de aplicar a inversão de ônus.

d) O art. 4º do PL, na forma do Substitutivo, deixa claro que os efeitos concretos desta Lei dependem de um PLN criando as rubricas e alocando orçamento.

Sob o ponto de vista fiscal, cabe igualmente tecer alguns comentários.

O artigo 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), determina que se considera obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Determina, ainda, que os atos que criarem ou aumentarem essas despesas deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como sua compatibilidade com as leis orçamentárias.

A seguir são apresentados, para os fins do § 1º do art. 17 da LRF e do art. 113 do ADCT da Constituição, dados quanto à estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem como o passivo atual pendente de pagamento relativo a tais perícias (128.951 perícias prestadas), por conta da suspensão da garantia do custeio pelo Poder Executivo, e a projeção de gastos correntes nos exercícios de 2022 a 2024:



REGIÃO JF	JUL/2021	AGO/2021	SET/2021	Média JUL/SET	Gastos Anuais Projetados				
					2022			2023	2024
					Passivos a pagar	Gastos correntes	Soma	Gastos correntes	Gastos correntes
1ª Região	7.720.655	7.993.309	8.247.600	7.987.188	12.450.893	73.978.929	86.429.822	73.978.929	73.978.929
2ª Região	1.071.369	997.775	1.221.516	1.096.887	1.709.891	13.162.639	14.872.530	13.162.639	13.162.639
3ª Região	3.438.966	3.843.989	4.562.052	3.948.336	6.154.895	47.380.029	53.534.924	47.380.029	47.380.029
4ª Região	5.008.394	4.972.926	5.386.193	5.122.505	7.985.258	61.470.056	69.455.314	61.470.056	61.470.056
5ª Região	4.461.359	4.751.755	5.514.058	4.909.058	7.652.524	58.908.692	66.561.216	58.908.692	58.908.692
6ª Região						21.867.328	21.867.328	21.867.328	21.867.328
Total	21.700.744	22.559.755	24.931.419	23.063.973	35.953.461	276.767.673	312.721.134	276.767.673	276.767.673

Fonte: Tesouro Gerencial e Sistema AUG/CJF

Registra-se que os gastos correntes anualizados apresentados no quadro acima têm por base a média mensal apurada entre meses julho/agosto/setembro de 2021.

Quanto à compatibilidade com as leis orçamentárias vigentes, destaca-se que o artigo 34 da Lei nº 14.194, de 2021 (LDO 2022), define que dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de honorários periciais nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS figure como parte, aprovadas na Lei Orçamentária de 2022 e nos créditos adicionais, deverão ser integralmente descentralizadas pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal ao Conselho da Justiça Federal, que se incumbirá de descentralizá-las aos Tribunais Regionais Federais.

Com a finalidade de viabilizar medida de compensação para o PL nº 4.491, de 2021, na forma do Substitutivo ora apresentado, é proposta a inclusão de um art. 135-A na Lei nº 8.213, de 1991, que define a regra do divisor mínimo a ser aplicado no cálculo dos benefícios previdenciários.

Após a aprovação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, tem-se observado um aproveitamento abusivo da “regra do descarte”, estabelecida no § 6º do art. 26. Essa regra, incluída pela Comissão Especial que apreciou a PEC nº 06, de 2019, teve por objetivo impedir que segurados viessem a ser prejudicados por períodos de queda no valor de suas contribuições à previdência social, decorrentes de oscilações naturais de remuneração ocorridas ao longo de sua vida laboral.

No entanto, em completo desvirtuamento ao propósito pelo qual a regra foi inserida na Emenda Constitucional nº 103, de 2019, alguns profissionais passaram a orientar seus clientes, notadamente aqueles que cumpriram a carência de 180 (cento e oitenta) contribuições mensais para fins de



aposentadoria por idade anteriormente a julho de 1994, a efetuarem uma única contribuição mensal sobre o limite máximo de contribuições do Regime Geral de Previdência Social (atualmente no valor de R\$ 7.087,22) e dessa forma obterem um benefício de R\$ 4.252,33, equivalente a 60% (sessenta por cento) do teto.

Essa prática, denominada de “milagre da contribuição única”, tem sido abundantemente divulgada por meio de material distribuído pelas redes sociais, conforme são exemplos os vídeos postados na plataforma Youtube a seguir indicados:

“O Milagre da contribuição única no INSS” - <https://youtu.be/a4Gr2ICRUqE>

“Aposentadoria de 3.8K com única contribuição - Regra do descarte” - <https://youtu.be/AuMTwyYES2k>

“Como aumentar o valor da aposentadoria com o descarte de contribuição (passo a passo)” - <https://youtu.be/DxD2TkvroWw?t=299>

“[Direito previdenciário] Cálculo da única contribuição” - <https://youtu.be/VH4MEop6iiA?t=123>

Além de ir contra as diretrizes que nortearam a reformulação do sistema de previdência social promovida pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, com evidente prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, e de ser injusto com os segurados que despendem o necessário esforço contributivo ao longo de suas vidas para obterem um benefício calculado segundo as regras e princípios que regem a previdência social, esse tipo de comportamento caracteriza também uma espécie de “abuso de direito”, previsto no art. 187 do Código Civil.

A proposta que se apresenta para o art. 135-A da Lei nº 8.213, de 1991, busca ajustar a regra de transição trazida pelo § 2º do art. 3º da Lei 9.876, de 26 de novembro de 1999, que estabeleceu para o segurado filiado à Previdência Social até o dia anterior à data de sua publicação, no caso das aposentadorias, que o cálculo da média dos salários de contribuição deverá considerar o divisor mínimo de 60% (sessenta por cento) do período decorrido da competência julho de 1994 até a data de início do benefício, limitado a 100% (cem por cento) de todo o período contributivo. Essa regra tornou-se

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hiran Gonçalves

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226183931700>



necessária pelo fato de que a partir da publicação da Lei nº 9.876, de 1999, o período básico de cálculo do salário de benefício passou a ser composto exclusivamente pelos salários de contribuição posteriores a julho de 1994.

Um dos principais objetivos da "regra do divisor mínimo de 60%" era justamente evitar que a média fosse calculada com os salários de contribuição de poucas competências (ou, conforme divulgado pelos defensores do "milagre da contribuição única", de apenas uma competência). Porém, a partir da vigência do art. 26 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, passou a existir dúvida jurídica se tal regra continuaria ou não vigente e se poderia ou não continuar sendo aplicada no cálculo dos benefícios.

Porém, com o passar do tempo, desde sua instituição em 1999, essa regra, embora necessária, em algumas situações tornava-se muito desfavorável aos segurados. Explica-se: para um benefício concedido em julho de 2004, por exemplo, o divisor mínimo correspondia a 6 anos (60% dos dez anos decorridos entre 1994 e 2004); para um benefício concedido em julho de 2019, esse divisor mínimo já era de 15 anos (60% dos vinte e cinco anos decorridos entre 1994 e 2019).

Desse modo, com a finalidade de aplicar o divisor mínimo em termos adequados, proporcionais e com segurança jurídica, a proposta estabelece um valor determinado de 108 meses, que corresponde a 60% do período de carência das aposentadorias, que é de 180 meses de contribuição. Mantém-se, assim, o percentual de 60% originalmente fixado pela Lei nº 9.876, de 1999, evitando que a média aritmética simples para cálculo dos benefícios possa ser calculada com base em uma única contribuição (abuso de direito do "milagre da contribuição única"), porém com incidência desse percentual sobre o período de carência de 180 meses das aposentadorias, evitando que o divisor seja elevado continuamente. Note-se, inclusive, que esse divisor mínimo de 108 meses é mais favorável aos segurados do que aquele que vinha sendo aplicado anteriormente à aprovação da Emenda nº 103, de 2019 (que ultrapassava 300 meses).



Ante o exposto, submeto à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados a proposta de Substitutivo ao PL nº 4.491, de 2021, na forma do anexo.

III - VOTO DO RELATOR

Em face de todo o exposto, o voto é:

- pela Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do PL nº 4.491, de 2021 (art. 54 do Regimento Interno);

- pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PL nº 4.491, de 2021, na forma do Substitutivo oferecido em anexo.

Sala das Sessões, em 15 de março de 2022

Deputado Hiran Gonçalves

Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hiran Gonçalves
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226183931700>



SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.491, DE 2021

Altera as Leis nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre pagamento de honorários periciais e sobre requisitos da petição inicial em litígios e medidas cautelares relativos a benefícios assistenciais e previdenciários por incapacidade, e revoga dispositivo da Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera as Leis nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre pagamento de honorários periciais em ações que discutam a concessão de benefícios assistenciais à pessoa com deficiência ou benefícios previdenciários por incapacidade e sobre requisitos da petição inicial em litígios e medidas cautelares relativos a benefícios por incapacidade, e revoga dispositivo da Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993.

Art. 2º O art. 1º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º O ônus pelos encargos relativos ao pagamento dos honorários periciais referentes às perícias médicas judiciais realizadas em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e se discuta a concessão de benefícios assistenciais à pessoa com deficiência ou benefícios previdenciários decorrentes de incapacidade laboral ficará a cargo do vencido, nos termos da legislação processual civil, em especial o § 3º do art. 98 da Lei nº 13.105, de 16 de maio de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 4º O pagamento dos honorários periciais limita-se a 1 (uma) perícia médica por processo judicial, e, excepcionalmente, e caso determinado por instâncias superiores do Poder Judiciário, outra perícia poderá ser realizada.

§ 5º A partir de 2022, nas ações a que se refere o caput, fica invertido o ônus da antecipação da perícia, cabendo ao réu, qualquer que seja o rito ou procedimento adotado, antecipar o pagamento do valor estipulado para a realização da perícia médica, exceto na hipótese prevista no § 6º deste artigo.

§ 6º Os autores de ações judiciais relacionadas a benefícios assistenciais à pessoa com deficiência ou benefícios previdenciários decorrentes de incapacidade laboral previstas no **caput**, que

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hiran Gonçalves

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD226183931700>



comprovadamente disponham de condição suficiente para arcar com os custos de antecipação das despesas referentes às perícias médicas judiciais, deverão antecipar os custos dos encargos relativos ao pagamento dos honorários periciais.

§ 7º O ônus da antecipação de pagamento da perícia, na forma do § 5º deste artigo, recairá sobre o Poder Executivo federal e será processado da seguinte forma:

I - nas ações de competência da Justiça Federal, incluídas as que tramitem na Justiça Estadual por delegação de competência, as dotações orçamentárias para o pagamento de honorários periciais serão descentralizadas pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal ao Conselho da Justiça Federal, que se incumbirá de descentralizá-las aos Tribunais Regionais Federais, os quais repassarão os valores aos médicos peritos judiciais após o cumprimento de seu múnus, independentemente do resultado ou da duração da ação, vedada destinação destes recursos para outros fins;

II - nas ações de acidente do trabalho, de competência da Justiça Estadual, os honorários periciais serão antecipados pelo INSS.

§ 8º O disposto nos §§ 5º, 6º e 7º deste artigo aplica-se às ações de acidente do trabalho de competência originária da Justiça Estadual ajuizadas a partir de 2022, nas quais os valores dos honorários periciais observarão os mesmos parâmetros fixados no ato conjunto referido no § 2º deste artigo. ”
(NR)

Art. 3º A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 129-A. Os litígios e as medidas cautelares relativos aos benefícios por incapacidade de que trata esta Lei, inclusive os relativos a acidentes do trabalho, observarão o seguinte:

I - quando o fundamento da ação for a discussão de ato praticado pela perícia médica federal, a petição inicial deverá conter, em complemento aos requisitos previstos no art. 319 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil):

- a) descrição clara da doença e das limitações que ela impõe;
- b) indicação da atividade para a qual o autor alega estar incapacitado;
- c) possíveis inconsistências da avaliação médico-pericial discutida; e
- d) declaração quanto à existência de ação judicial anterior com o objeto de que trata este artigo, esclarecendo os motivos pelos quais se entende não haver litispendência ou coisa julgada, quando for o caso;

II - para atendimento do disposto no art. 320 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a petição inicial,



qualquer que seja o rito ou procedimento adotado, deverá ser instruída pelo autor com os seguintes documentos:

a) comprovante de indeferimento do benefício ou de sua não prorrogação, quando for o caso, pela Administração;

b) comprovante da ocorrência do acidente de qualquer natureza ou do acidente do trabalho, sempre que houver um acidente apontado como causa da incapacidade;

c) documentação médica de que dispuser relativa à doença alegada como a causa da incapacidade discutida na via administrativa;

d) documento emitido pelo empregador, para o segurado empregado, com a descrição das atividades desenvolvidas no posto de trabalho ocupado. Parágrafo único. (Revogado).

§ 1º O juiz poderá solicitar a realização de nova avaliação pericial administrativa quando o autor da ação não tiver formulado recurso administrativo contra a decisão médica.

§ 2º Quando a controvérsia versar exclusivamente sobre matéria sujeita a exame médico-pericial, o resultado da avaliação pericial administrativa, na forma do § 1º deste artigo, importará a concessão ou o restabelecimento do benefício por incapacidade temporária, quando reconhecida a incapacidade laboral e preenchidos os demais requisitos para obtenção do benefício, hipótese em que o processo será extinto por perda do objeto.

§ 3º Determinada pelo juízo a realização de exame médico-pericial por perito do juízo, este deverá, no caso de divergência com as conclusões do laudo administrativo, indicar em seu laudo de forma fundamentada as razões técnicas e científicas que amparam o dissenso, especialmente no que se refere à comprovação da incapacidade, sua data de início e a sua correlação com a atividade laboral do periciando.

§ 4º Quando a conclusão do exame médico-pericial realizado por perito designado pelo juízo mantiver o resultado da decisão proferida pela perícia realizada na via administrativa, poderá o juízo, após a oitiva da parte autora, julgar improcedente o pedido.

§ 5º Se a controvérsia versar sobre outros pontos além do que exige exame médico-pericial, observado o disposto no § 3º deste artigo, o juízo dará seguimento ao processo, com a citação do réu.

§ 6º Na hipótese de extinção do processo prevista no § 2º deste artigo, não haverá a imposição de quaisquer ônus de sucumbência.”(NR)

“Art. 135-A. Para o segurado filiado à Previdência Social até julho de 1994, no cálculo do salário de benefício das aposentadorias, exceto a aposentadoria por incapacidade permanente, o divisor considerado no cálculo da média dos salários de contribuição não poderá ser inferior a cento e oito meses.” (NR)



Art. 4º A aplicação do disposto no art. 2º desta Lei fica condicionada à expressa autorização física e financeira na lei orçamentária anual das despesas decorrentes.

Art. 5º As perícias realizadas entre 20 de setembro de 2021 e a data de publicação desta Lei serão pagas observado o disposto nos §§5º e 7º do art. 1º da Lei nº 13.876, de 2019.

Art. 6º Ficam revogados:

I - o art. 129 da Lei nº 8.213, de 1991;

II - o § 2º do art. 8º da Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993; e

III - o § 3º do art. 1º da Lei nº 13.876, de 2019.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 15 de março de 2022

Deputado Hiran Gonçalves

Relator

