



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 2.958, DE 2019

Apensado: PL nº 6.189/2019

Dispõe acerca da liberação provisória da pensão por morte aos dependentes de beneficiário requerentes de sentença por morte presumida em caso de desastres.

Autor: Deputado AÉCIO NEVES

Relator: Deputado EDUARDO BARBOSA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.958, de 2019, do Deputado Aécio Neves, pretende alterar o procedimento para a concessão de pensão por morte em caso de desaparecimento de segurado de Regime Geral de Previdência Social em desastres de grandes proporções.

De acordo com a justificação da proposta, os rompimentos de barragens de rejeitos de minérios ocorridos em Mariana-MG e Brumadinho-MG levaram a um impasse que afeta dezenas de famílias, as quais ficam desamparadas, em razão da inexistência de norma que assegure a elas o imediato pagamento da pensão até a confirmação do óbito presumido, pois atualmente a legislação apenas permitiria o pagamento da pensão após o trânsito em julgado da sentença declaratória da morte.

A proposta dispõe que, em casos de desastres de grandes proporções, a habilitação provisória ao benefício de pensão por morte e a concessão antecipada do benefício serão viabilizadas por meio da apresentação dos documentos necessários para a comprovação da dependência e do protocolo de ingresso da ação judicial para fins de

* C D 2 2 2 1 1 3 3 9 8 2 0 0 *





CÂMARA DOS DEPUTADOS

2

reconhecimento de morte presumida. Em caso de improcedência da ação, propõe-se a aplicação do § 4º do art. 74 da Lei nº 8.213, de 1991, com redação, à época da proposição, dada pela Medida Provisória nº 871, de 2019, a qual dispunha que, em caso de improcedência da ação, o valor retido, corrigido pelos índices legais de reajustamento, seria pago de forma proporcional aos demais dependentes, de acordo com as suas cotas.

Apensado à proposição principal, encontra-se o Projeto de Lei nº 6.189, de 2019, de autoria do Deputado Dr. Frederico, que também procura alterar o procedimento para a concessão de pensão por morte em caso de morte presumida dos segurados, mas de um modo diferente do sugerido pela primeira proposição.

A justificação do Projeto de Lei nº 6.189, de 2019, ressalta que a legislação assegura a pensão provisória, independentemente de declaração judicial e de qualquer prazo, em caso de desaparecimento de segurado em consequência de acidente, desastre ou catástrofe. Não se configurando tais hipóteses, esclarece que se exige declaração judicial de morte presumida pela autoridade competente após seis meses de ausência.

Propõe o autor a extinção da necessidade de intervenção judicial para a concessão da pensão por morte, uma disposição que considera anacrônica, além de criar confusões com o procedimento para a declaração civil de ausência, gerando atrasos desnecessários. Ressalta-se, ainda, que os servidores do INSS dispõem do conhecimento, capacidade técnica e instrumentos necessários para a verificação do desaparecimento em qualquer hipótese. Por fim, assevera-se que os custos para mover a máquina do Judiciário são mais elevados que os custos de um processo administrativo.

Em caso de desaparecimento do segurado em razão de acidente, desastre ou catástrofe, propõe o autor a manutenção das regras vigentes, que permitem a concessão de pensão provisória sem a necessidade de ajuizamento de ação judicial e prazo para a apresentação do requerimento. Já nas demais hipóteses, propõe que o benefício possa ser concedido independentemente de declaração judicial da ausência, mantendo-se, de forma

* C D 2 2 1 1 3 3 9 8 2 0 0 *





geral, o prazo de 6 meses para a apresentação do requerimento. No caso de o dependente ser filho não emancipado de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido ou com deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, o prazo seria reduzido à metade (três meses).

A proposta estabelece ainda regra que permite a concessão da pensão a partir da data provável do falecimento, desde que requerida em até 360 dias após esta data. Caso contrário, o benefício seria devido desde o requerimento.

Por fim, condiciona-se a concessão do benefício à apresentação de razoável início de prova material, incluindo notificação da autoridade policial competente, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito.

As proposições tramitam em regime ordinário e foram distribuídas, para apreciação conclusiva, à Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF, que se pronunciará sobre o mérito, e, para exame da admissibilidade, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas às proposições nesta CSSF.

II - VOTO DO RELATOR

Os Projetos de Lei nº 2.958, de 2019, e nº 6.189, de 2019, propostos, respectivamente, pelos Deputados Aécio Neves e Dr. Frederico, pretendem alterar o procedimento para a concessão de pensão por morte em caso de desaparecimento de segurado do Regime Geral de Previdência Social.

Antes de adentrar nos detalhes das propostas, cumpre discorrer brevemente sobre como o tema é regulado atualmente pela legislação. A pensão por morte é um benefício concedido aos dependentes do segurado que falece e independe de carência, mas devem ser comprovados o óbito, a qualidade de segurado do falecido e de dependente do requerente.





Para a comprovação da morte, se há um cadáver, a legislação exige, via de regra, que um profissional da Medicina declare o óbito. Com essa declaração, deve ser expedida a certidão de óbito, documento público que comprova esse fato e permite a concessão da pensão.

Há casos, ainda, em que existe um cadáver, mas não é possível que um profissional da Medicina ateste o óbito, o que ocorre especialmente em localidades mais isoladas do interior. Nesse caso, o art. 77 da Lei de Registros Públicos prevê um procedimento justificatório em juízo, também chamado de justificação de óbito, no qual diversos meios de prova, como o testemunhal, podem ser utilizados para que seja justificado o óbito e o Juiz determine a lavratura do respectivo termo, podendo inclusive ser determinada a exumação do cadáver, se os outros meios de prova não forem suficientes¹.

Existem, ainda, situações de desaparecimentos em que não é possível localizar o cadáver, devendo ocorrer o reconhecimento da morte presumida, ou como prefere a doutrina, morte real sem cadáver². Nesse caso, a legislação civil, incluindo Código Civil e Lei de Registros Públicos, tem como foco principalmente a curadoria dos bens do ausente e a sucessão. A sucessão definitiva, por exemplo, via de regra, somente pode ser requerida após 10 anos do trânsito em julgado da sentença que concede a sucessão provisória, a qual, por sua vez, apenas pode ser requerida depois de um ano da arrecadação dos bens do ausente ou, três anos, se este deixou procurador ou representante.

A legislação previdenciária não poderia exigir a observância de prazos tão alongados para a concessão da pensão por morte aos dependentes do segurado desaparecido e, de fato, não é o que ela faz. Dispõe o art. 78 da Lei nº 8.213, de 1991, que, mediante prova do desaparecimento do segurado em consequência de acidente, desastre ou catástrofe, seus dependentes fazem jus à pensão provisória independentemente de declaração judicial e sem a necessidade de interstício mínimo desde o desaparecimento. Na hipótese de

1 FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito Civil – Teoria Geral**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 222.

2 FARIAS, ROSENVALD, **op. cit.** p. 223.





desaparecimento não decorrente de acidente, desastre ou catástrofe, é preciso uma declaração judicial da autoridade competente, depois de 6 meses de ausência.

O Projeto de Lei nº 2.958, de 2019, do Deputado Aécio Neves, pretende alterar a legislação para dispor que, em casos de desastres de grandes proporções, a habilitação provisória ao benefício de pensão por morte e a concessão antecipada do benefício serão viabilizadas por meio da apresentação dos documentos necessários para a comprovação da dependência e do protocolo de ingresso da ação judicial para fins de reconhecimento de morte presumida.

A proposição tem por objetivo facilitar o acesso à pensão na referida hipótese, exigindo o protocolo de ingresso da ação judicial e não uma decisão judicial. Conforme expusemos, contudo, a ocorrência de desastre é uma das hipóteses em que se dispensa a declaração judicial do óbito. Caso se passe a exigir o protocolo de ação judicial para desastres de grandes proporções, entendemos que não seria atingido o propósito do Projeto de Lei nº 2.958, de 2019, que é o de facilitar o acesso à pensão por morte.

A sugestão de substituição da decisão judicial pelo simples comprovante de ingresso de demanda judicial poderia ser aproveitada para as situações de desaparecimento que não decorrem de acidente, desastre ou catástrofe, o que certamente simplificaria o procedimento para a concessão da pensão por morte. Contudo, parece-nos que a exigência de uma ação judicial específica para o reconhecimento de óbito para fins previdenciários não é razoável, podendo ser dispensada.

É o que propõe o Projeto de Lei nº 6.189, de 2019. De acordo com a proposta, as regras para a concessão de pensão em caso de acidente, desastre ou catástrofe, seriam mantidas, permitindo-se a concessão de pensão provisória independentemente de decisão judicial e de prazo. Já nas hipóteses de desaparecimento não decorrentes de acidente, desastre ou catástrofe, seria extinta a exigência de decisão judicial para reconhecimento do óbito, mantendo-se o prazo de seis meses para a apresentação do requerimento.





Para o dependente filho não emancipado de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido ou com deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, o prazo seria reduzido à metade.

Em nossa visão, a participação prévia do Poder Judiciário na análise de um requisito para a concessão de um benefício previdenciário deve ser mantida apenas se não houver alternativa, como a prisão dos segurados, pressuposto para a concessão do auxílio-reclusão. Não é o caso da constatação do óbito dos segurados para fins previdenciários, função que pode ser perfeitamente exercida pelo INSS. Aliás, este já vem exercendo essa função, quando se trata de morte presumida decorrente de acidente, desastre ou catástrofe.

O papel precípua do Poder Judiciário é o de revisar as decisões administrativas, anulando-as e impondo as sanções cabíveis em caso de lesão ou ameaça a direito, nos termos do inciso XXXV do art. 5º da Constituição. Sempre que possível, o caráter revisor do Judiciário deve ser ressaltado e as hipóteses que se desviam desta linha transferidas à Administração Pública. De outro modo, a legislação continuará estimulando a criação de demandas desnecessárias para o Poder Judiciário e outros órgãos, como Ministério Público Federal, Procuradoria-Geral Federal e Defensoria Pública da União, que, em muitas localidades, estão sobrecarregados.

Além disso, conforme exposto na justificação do Projeto de Lei nº 6.189, de 2019, a concessão de benefício previdenciário custa cerca de quatro vezes menos no INSS em comparação com o Poder Judiciário, conforme dados apurados pelo Tribunal de Contas da União, relatados no acórdão nº 2.894, de 2018. A transferência da atribuição da análise da morte presumida ao INSS, portanto, pode colaborar para a redução do gasto de recursos públicos, os quais poderão ser melhor aplicados em outras políticas públicas essenciais à população.

Por fim, conforme ressaltado pelo Projeto de Lei nº 6.189, de 2019, o INSS dispõe dos meios necessários para a comprovação do desaparecimento, podendo averiguar o local de moradia e trabalho do





segurado, na chamada pesquisa externa. Além disso, a legislação permite acesso a uma série de dados necessários para a concessão de benefícios (art. 124-B da Lei nº 8.213, de 1991), os quais poderão ser imprescindíveis para a averiguação do desaparecimento.

Propõe, ainda, o Projeto de Lei nº 6.189, de 2019, que se altere o termo inicial do benefício de pensão por morte em caso de desaparecimento. Atualmente, a legislação dispõe que a pensão deve ser concedida desde a decisão judicial, em caso de morte presumida. De acordo com a proposta, o benefício deve ser concedido desde a data provável do falecimento, em caso de morte presumida, quando requerido em até 360 dias após essa data, número resultante da soma dos 180 dias usualmente necessários para que o requerente receba a pensão desde o óbito e o interstício mínimo necessário de 6 meses para a solicitação do benefício.

Uma vez extinta a necessidade de ajuizamento de uma ação judicial para a concessão da pensão por morte em caso de morte presumida, logicamente deve ser estipulada uma regra que fixe a data de início do benefício. Uma alternativa poderia ser a concessão da pensão desde a data da decisão do INSS que reconhecer a morte presumida, de forma análoga ao que acontece atualmente com a decisão do Judiciário. Esta hipótese, contudo, poderia premiar o atraso na concessão do benefício, agravando uma situação que já vem atormentando os requerentes de benefícios junto ao INSS.

O prazo de 360 dias, no entanto, não nos parece harmônico com os prazos vigentes para a concessão da pensão por morte quando o óbito é constatado a partir do exame do cadáver. Desde a edição da Medida Provisória nº 871, de 2019, que foi convertida na Lei nº 13.846, de 2019, a pensão por morte é devida desde o óbito, quando requerida em até 180 dias após essa data, para os filhos menores de 16 anos, ou em até 90 dias após o óbito, para os demais dependentes. De acordo com o Projeto de Lei nº 6.189, de 2019, a pensão pode ser requerida pelos filhos não emancipados, menores de 21 anos, ou, independentemente de idade, aos filhos inválidos, com deficiência intelectual, mental ou grave após 3 meses do desaparecimento do



* C D 2 2 1 1 3 3 9 8 2 0 *





segurado não decorrente de acidente, desastre ou catástrofe. Os demais dependentes poderiam requerer o benefício a partir de 6 meses do desaparecimento em tais circunstâncias.

Após os 3 meses do desaparecimento que devem ser aguardados pelos filhos menores de 21 anos, inválidos, com deficiência intelectual, mental ou grave, para pedir a pensão, entendemos que estes deveriam ter o mesmo prazo de 180 dias conferido aos filhos menores de 21 anos para fazerem jus à pensão desde a data do óbito. Somados os três meses iniciais com os 180 dias, haveria um prazo de 270 dias a partir da data provável do falecimento para que tais dependentes possam fazer jus à pensão desde a data provável do falecimento.

No caso dos demais dependentes, estes apenas podem solicitar a pensão após 180 dias do desaparecimento. A partir desse momento, entendemos que, por isonomia, deve ser aplicado o prazo de 90 dias imposto aos dependentes em geral quando há comprovação direta da morte. O resultado das somas de tais prazos também resulta em 270 dias, permitindo uma desejável harmonização das regras. O prazo, além de mais harmônico com as demais normas, evita o pagamento de valores atrasados muito elevados, os quais têm sido apontados pelo INSS como fonte de fraudes.

Percebemos, ainda, a necessidade de pequenos ajustes no art. 74 da Lei nº 8.213, de 1991, que apresenta uma omissão na redação vigente. O dispositivo trata da concessão de pensão desde o óbito ou desde a decisão judicial, em caso de morte presumida. Ocorre que, em caso de acidente, desastre ou catástrofe, a legislação permite que o próprio INSS conceda o benefício, sem intervenção judicial, e não se pode constatar propriamente o óbito, havendo uma morte presumida. Não há, portanto, uma definição legal da data de início do benefício nessa hipótese, pois não há óbito nem decisão judicial. Por isso, propomos que o inciso I permita a concessão da pensão desde o óbito, ou da data provável do falecimento, em caso de acidente, desastre ou catástrofe, quando o benefício é requerido em até 180 dias ou 90 dias do óbito ou data provável do falecimento, conforme os dependentes.





Aproveitamos a correção do art. 74 da Lei nº 8.213, de 1991, para permitir, ainda, que os filhos inválidos ou com deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave possam receber a pensão desde o óbito ou data provável do falecimento se requerida em até 180 dias desses marcos. Atualmente, apenas os filhos menores de 16 anos possuem esse direito, sendo as pessoas inválidas ou com deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave tratadas da mesma forma que os demais dependentes, o que não é justo, nem consentâneo com a nova disciplina que se pretende conferir à pensão por morte.

Para a comprovação da data provável da morte, dispõe o PL nº 6.189, de 2019, que não pode ser aceita prova exclusivamente testemunhal, devendo ser juntado início de prova material, inclusive a comprovação da notificação do desaparecimento à autoridade policial. A legislação previdenciária exige, via de regra, mais que a prova testemunhal para a comprovação dos fatos relevantes para a concessão dos benefícios, como na comprovação do tempo de serviço, que não pode ocorrer apenas por prova testemunhal. A medida se ajusta à hipótese ora tratada e protege o interesse público, que não poderia admitir a concessão de benefícios a quem não preenche os requisitos para obtê-los.

Pensamos, no entanto, que o PL nº 6.189, de 2019, pode ser aperfeiçoado, nos termos do substitutivo em anexo, com um elemento contido no PL nº 2.958, de 2019, que é a utilização do protocolo de ingresso de ação judicial para fins de reconhecimento de morte presumida. Não se trata de exigir, como atualmente, uma ação própria apenas para reconhecimento da morte presumida para fins previdenciários. Se os interessados, contudo, ajuizarem demandas relativas ao desaparecimento para fins cíveis, como a curadoria de bens do ausente, entendemos que o protocolo de tais ações pode ser um elemento relevante para a constatação da morte presumida.

Por fim, cumpre ressaltar que o PL nº 6.189, de 2019, dispõe que, caso o beneficiário da pensão provisória deixe de comunicar imediatamente ao INSS informações de que tomem conhecimento sobre a





CÂMARA DOS DEPUTADOS

10

possível sobrevivência do segurado, será considerado de má-fé, sujeitando-se à devolução dos valores recebidos, sem prejuízo das sanções cíveis e penais cabíveis.

Em face do exposto, votamos pela aprovação dos Projetos de Lei PL nº 2.958 e nº 6.189, de 2019, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em 7 de julho de 2022.

Deputado EDUARDO BARBOSA
Relator

2019-25611





COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI Nº 2.958, DE 2019, E Nº 6.189, DE 2019

Altera os arts. 74 e 78 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a concessão de pensão, em caso de morte presumida do segurado.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a concessão de pensão por morte em caso de morte presumida do segurado.

Art. 2º Os arts. 74 e 78 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 74

I - do óbito, ou da data provável do falecimento, em caso de acidente, desastre ou catástrofe, quando requerida em até 180 (cento e oitenta) dias após o óbito ou data provável do falecimento, para os filhos menores de 16 (dezesseis) anos ou inválidos ou com deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, ou em até 90 (noventa) dias após o óbito ou data provável do falecimento, para os demais dependentes;

II – do requerimento, quando requerida após os prazos previstos nos incisos I e III deste artigo;

III – da data provável do falecimento, no caso de morte presumida não decorrente de acidente, desastre ou catástrofe, quando requerida em até 270 (duzentos e setenta) dias após a referida data.

.....

.

§ 7º Para fixação da data provável do falecimento, caberá ao dependente apresentar razoável início de prova material, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na





CÂMARA DOS DEPUTADOS

12

ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no regulamento.

§ 8º Para os fins do § 7º, consideram-se início de prova material, entre outros, a notificação à autoridade policial do desaparecimento e, se cabível, o protocolo de ingresso da ação judicial para fins de declaração de morte presumida sem decretação de ausência ou declaração de ausência e nomeação de curador, nos termos dos arts. 7º e 22 a 39 do Código Civil, instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.” (NR)

“Art. 78. Por morte presumida, mediante prova do desaparecimento do segurado, depois de 6 (seis) meses de ausência, será concedida pensão provisória, na forma desta Subseção.

§ 1º Mediante prova do desaparecimento do segurado em consequência de acidente, desastre ou catástrofe, seus dependentes farão jus à pensão provisória independentemente do prazo deste artigo.

.....

§ 3º Consideram-se de má-fé os dependentes que deixam de comunicar imediatamente ao INSS informações de que tomem conhecimento, a qualquer momento, sobre a possível sobrevivência do segurado, estando sujeitos às sanções cíveis e penais.

§ 4º O prazo a que se refere o *caput* será reduzido à metade para o dependente que seja filho não emancipado:

I - de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;

II - que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

§ 5º A concessão de pensão provisória ficará sujeita, em qualquer hipótese, à comprovação, pelo dependente, de notificação da autoridade policial competente.” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 7 de julho de 2022.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

13

Deputado EDUARDO BARBOSA
Relator

2019-25611



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Eduardo Barbosa
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222113398200>

