

PROJETO DE LEI Nº , DE 2023

(Do Sr. CLEBER VERDE)

Altera o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal, para afastar a aplicação de seu art. 1º às demandas previdenciárias, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, para extinguir o prazo decadencial do direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão, indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício e do ato de deferimento, indeferimento ou não concessão de revisão de benefício previdenciário no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal, para afastar a aplicação de seu art. 1º às demandas previdenciárias, e a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, para extinguir o prazo decadencial do direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão, indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício e do ato de deferimento, indeferimento ou não concessão de revisão de benefício previdenciário no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.

Art. 2º O art. 1º do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, ressalvados os relativos a benefícios do Regime Geral de Previdência Social, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.” (NR)



Art. 3º O art. 103 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 103 Prescreve em cinco anos, a contar da data que deveriam ter sido pagas, 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.” (NR)

Art. 4º Revoga-se o parágrafo único do art. 103 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O caput do art. 103 da Lei nº 8.213, de 1991, com redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019, limita, mediante a instituição de prazo decadencial, a possibilidade de segurados e beneficiários da Previdência Social revisarem o ato de concessão, indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício e o ato de deferimento, indeferimento ou não concessão de revisão de benefício em até 10 anos.

Já o parágrafo único do dispositivo institui prazo prescricional de cinco anos, a contar da data em que deveriam ter sido pagas, para o exercício de 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.

Tanto a decadência como a prescrição são teoricamente justificadas como institutos que visam à segurança jurídica e à pacificação social. Diferem-se, entretanto, em aspectos técnicos relativos à natureza dos institutos jurídicos por eles alcançados. Enquanto a decadência elimina o direito potestativo, ou seja, aquele que pode ser exercido exclusivamente pelo seu titular, a prescrição atinge a pretensão de ter uma demanda atendida judicialmente:



Visando à segurança nos negócios jurídicos e à pacificação social, criou-se, no Direito, o instituto da decadência, com o objetivo de restringir o exercício de direito, por quem o possui, a um determinado período de tempo. A decadência faz perecer o direito pelo transcurso de certo lapso temporal previsto em lei. A decadência fulmina o direito potestativo, que é aquele a ser exercido exclusivamente pelo seu titular, ao qual não corresponde obrigação alguma, como, por exemplo, o direito potestativo do empregador em encerrar um contrato de emprego.

Já a prescrição, visando também à segurança jurídica e à pacificação social, tem como objeto a extinção de um direito subjetivo, o qual demanda a ação de terceiros, que pode ser exigido judicialmente. Por isso a doutrina clássica afirmava que o transcurso do prazo prescricional fulminava a ação relativa ao direito. Ultrapassado o prazo prescricional, sem a ação do interessado, a ação cabível para obter a tutela jurisdicional seria perdida e, por consequência, o próprio direito.

No entanto, há um erro nesta teoria, pois a prescrição não provoca a perda do direito à ação, por ser uma prerrogativa constitucional, mas sim a pretensão de ter sua demanda atendida judicialmente. Ou seja, o ingresso com uma ação no Judiciário é garantia constitucional imprescritível, mas a tutela, ou seja, a decisão favorável à demanda, não ocorrerá, pois a pretensão do autor não mais encontra respaldo no Ordenamento.

Diferenciando de outra forma, a distinção entre a decadência e a prescrição pode ser apresentada quanto à lesão ao direito. Se há direito a ser exercitado por seu titular, independente da vontade de outrem (direito potestativo), em certo lapso temporal, tem-se a decadência. Se o titular do direito se vê frustrado na tentativa de fazer valer seu direito ou vem o mesmo a ser vulnerado por outrem, o termo previsto em lei para ingressar no Judiciário contra tal agressão é de prescrição.¹

A Lei nº 13.846, de 2019, procurou deixar claro que a decadência se aplica não apenas aos atos de concessão de benefícios, como às hipóteses de indeferimento, cancelamento ou cessação de benefícios. Ocorre que o Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.096, julgou inconstitucional essa ampliação das hipóteses de incidência da decadência, mediante os seguintes fundamentos:

1 IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.



6. O núcleo essencial do direito fundamental à previdência social é imprescritível, irrenunciável e indisponível, motivo pelo qual não deve ser afetada pelos efeitos do tempo e da inércia de seu titular a pretensão relativa ao direito ao recebimento de benefício previdenciário. Este Supremo Tribunal Federal, no RE 626.489, de relatoria do i. Min. Roberto Barroso, **admitiu a instituição de prazo decadencial para a revisão do ato concessório** porque atingida tão somente a pretensão de rediscutir a graduação pecuniária do benefício, isto é, a forma de cálculo ou o valor final da prestação, já que, concedida a pretensão que visa ao recebimento do benefício, encontra-se preservado o próprio fundo do direito.

7. No caso dos autos, ao contrário, admitir a incidência do instituto para o caso de indeferimento, cancelamento ou cessação importa ofensa à Constituição da República e ao que assentou esta Corte em momento anterior, porquanto, não preservado o fundo de direito na hipótese em que negado o benefício, caso inviabilizada pelo decurso do tempo a rediscussão da negativa, é comprometido o exercício do direito material à sua obtenção.²

Com o presente Projeto de Lei, pretendemos, em primeiro lugar, eliminar da legislação as hipóteses de incidência de decadência consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, quais sejam, aquelas relativas às hipóteses de indeferimento, cancelamento ou cessação de benefícios. No tocante à incidência da decadência sobre o ato de concessão de benefícios, embora considerada constitucional pelo STF, entendemos que a solução legislativa mais adequada também é a eliminação do instituto, mantendo-se apenas a prescrição das parcelas anteriores ao prazo de cinco anos do ajuizamento da ação.

Anteriormente à fixação do prazo decadencial de dez anos para que segurados ou beneficiários requisitassem a revisão dos atos de concessão de benefícios previdenciários trazido pela Lei nº 9.528, de 1997, entendia-se que não havia preclusão temporal para o pedido de revisão dos critérios empregados no cálculo do valor dos benefícios concedidos no âmbito do Regime Geral de Previdência.

Já em 1998, a Lei nº 9.711 trouxe nova modificação ao art. 103 da Lei nº 8.213, de 1991, reduzindo o prazo de dez para cinco anos. Por fim,

2 ADI 6096/DF, Rel. Min. Edson Fachin. Brasília, 13 de outubro de 2020.



em 2003, a Medida Provisória nº 138, convertida na Lei nº 10.839, de 2004, reintroduziu o prazo de dez anos para a caracterização da decadência.

Embora respeitemos o entendimento do STF acerca da constitucionalidade dessa hipótese de decadência, em nossa visão tal situação configura flagrante violação a dispositivos constitucionais basilares, como a garantia consagrada no art. 5º, XXXV, que determina que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, e ainda no art. 7º, XXIV, que reconhece a aposentadoria como um direito de trabalhadores urbanos e rurais, cujo propósito é a melhoria de sua condição social.

Ao comprimir o espaço temporal com fito de que segurados e beneficiários pleiteiem a revisão de seus benefícios, a legislação, além de prejudicar sobremaneira sua condição social, cerceia o pleno exercício do direito que esses cidadãos têm de recorrer ao Judiciário sempre que se sentirem lesados em razão dos critérios de cálculo adotados pela Previdência Social.

O instituto da decadência possui previsão tanto no Direito Tributário quanto no Direito Civil, sendo questionável seu emprego na esfera previdenciária, o qual possui como escopo assegurar aos beneficiários os meios indispensáveis à sua sobrevivência. Nesse sentido, não há que se falar em decadência para direitos de natureza social, intimamente relacionados às necessidades dos cidadãos.

Longe de trazer melhorias, a inserção do prazo decadencial nesses casos afeta de maneira negativa e com maior intensidade os trabalhadores mais humildes, os quais deveriam ser mais protegidos pela Previdência Social, tendo em vista que possuem maior dificuldade de acesso à informação e ao Judiciário, e que, por isso, permanecem com benefícios com valores inferiores aos devidos.

Ressaltamos, ainda, a necessidade de alterar o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, a fim de esclarecer que seu prazo prescricional de cinco anos não se aplica às ações previdenciárias. Embora discordemos da aplicação desse dispositivo a ações dessa natureza, em razão



do princípio da especialidade, não podemos ignorar a existência de corrente jurisprudencial que o aplica a ações dessa espécie:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA. EFEITOS MODIFICATIVOS. POSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO.

1. Admitem-se embargos declaratórios com a finalidade de emprestar efeitos modificativos ao julgado quando neste existe omissão, contradição ou obscuridade.

2. Deve ser reconhecida a prescrição do fundo de direito quando o particular tiver seu pedido indeferido administrativamente e apenas buscar o Poder Judiciário após o quinquênio legal, nos termos dos artigos 219, parágrafo 5º e 269, IV do CPC. Inteligência do artigo 1º, Lei Decreto n.º 20.910/32 e Súmula n.º 85-STJ.

3. Apesar da ocorrência da prescrição do fundo de direito, nada impede a realização de pleito perante o Poder Judiciário, sendo possível a concessão do benefício quando presentes os requisitos, situação verificada in casu.

4. Embargos declaratórios providos. Com efeitos modificativos.

(PROCESSO: 0000030132013405830701, APELREEX 29326/01/PE, RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL SÉRGIO MURILO WANDERLEY QUEIROGA (CONVOCADO), Terceira Turma, JULGAMENTO: 30/01/2014, PUBLICAÇÃO: DJE 05/02/2014 - Página 108)³

Ressalte-se que referido Decreto foi editado com base no Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, que atribuiu ao Governo Provisório de Getúlio Vargas as funções e atribuições não só do Poder Executivo, como do Poder Legislativo, motivo pelo qual tem força de lei, tendo sido recepcionado pela atual Constituição Federal como tal, podendo ser modificado mediante projeto de lei.

Convictos da importância da presente Proposta para garantir a correção judicial dos prejuízos causados aos segurados e beneficiários do INSS, contamos com o apoio dos nobres pares para a sua aprovação.

³ <https://jus.com.br/artigos/27700/principio-da-especialidade-prescricao-de-fundo-de-direito-e-a-lei-n-8-213-91>



Sala das Sessões, em de de 2023.

Deputado CLEBER VERDE

2023-11333

