

COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 490, DE 2025

Dispõe sobre a concessão de empréstimos emergenciais pelos bancos públicos aos contribuintes da Previdência Social, em casos de atraso na liberação de benefícios previdenciários pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e dá outras providências.

Autor: Deputado LINCOLN PORTELA

Relatora: Deputada ROGÉRIA SANTOS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 490, de 2025, objetiva autorizar os bancos públicos federais a concederem empréstimos emergenciais, sem a incidência de juros ou taxas administrativas, aos segurados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em caso de atraso no pagamento de benefícios previdenciários.

O valor do empréstimo, que não poderá ser superior ao montante devido pelo INSS ao segurado, será calculado com base na média aritmética simples dos benefícios previdenciários concedidos ao segurado nos últimos 12 (doze) meses anteriores ao requerimento. Quando o segurado não tiver histórico de recebimento de benefícios, o valor do empréstimo será equivalente à média nacional do benefício previdenciário, conforme dados disponibilizados pelo INSS.

Para a liberação do empréstimo, deverão ser apresentados os seguintes documentos: atestado médico ou documento equivalente que comprove a incapacidade temporária do segurado para o trabalho;



comprovante de requerimento do benefício previdenciário junto ao INSS; declaração do segurado assumindo ciência do desconto automático do valor do empréstimo no momento da concessão do benefício.

O desconto do valor emprestado no benefício previdenciário deverá ser efetuado automaticamente pelo banco responsável por seu pagamento e incidirá sobre a totalidade do benefício devido, até a quitação integral do empréstimo. Caso o valor do benefício seja inferior ao valor do empréstimo, o saldo remanescente será descontado, sem a incidência de juros ou correção monetária, nas parcelas mensais subsequentes.

A proposta dispõe ainda que os bancos estatais deverão criar mecanismos simplificados para o processamento e liberação do empréstimo, a fim de garantir agilidade e acessibilidade aos segurados.

Por fim, dispõe que o Poder Executivo regulamentará a Lei no prazo de sessenta dias da data de sua publicação.

Na justificação da proposta, ressalta-se que seu objetivo é atender às necessidades urgentes dos segurados da Previdência Social que, em razão de atrasos excessivos na liberação de seus benefícios, ficam em situação de extrema vulnerabilidade, sem fonte de renda para sua própria subsistência e de seus familiares.

Para enfrentar essa situação emergencial, propõe-se que os bancos estatais ofereçam empréstimos sem custos adicionais aos segurados, mediante garantia de desconto no benefício, assim que este for liberado. Assim, busca-se uma “solução rápida e digna para minimizar os impactos da burocracia e das falhas operacionais do sistema previdenciário.”

A proposição tramita em regime ordinário (art. 151, III, do RICD) e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; de Finanças e Tributação (mérito e art. 54 do RICD); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do RICD).

No âmbito desta Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família, decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.



É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

O Projeto de Lei nº 490, de 2025, objetiva autorizar os bancos públicos federais a concederem empréstimos emergenciais, sem a incidência de juros ou taxas administrativas, aos segurados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em caso de atraso no pagamento de benefícios previdenciários.

Apesar de os números demonstrarem alguns avanços pontuais no tempo de análise dos pedidos de benefícios, como se verifica, por exemplo, na redução de 37% do estoque de requerimentos de benefícios por incapacidade temporária, em análise pelo INSS, entre outubro de 2023 (672 mil) e abril de 2024 (429 mil),¹ os dados mais recentes, de maio deste ano, demonstram que a fila está em um patamar ainda maior que o registrado em outubro de 2023, com 687 mil requerimentos em análise.²

Quando se analisam não somente os benefícios por incapacidade, mas o conjunto de benefícios concedidos pelo INSS, incluindo, entre outros, aposentadorias programadas e pensões, o cenário é ainda mais preocupante. Em maio de 2025, a fila de espera atingiu 2,6 milhões de requerimentos, o que representa um aumento de 83% em relação a abril de 2024, quando estava pendente de análise 1,4 milhão de requerimentos.

O quadro é resultado de fatores conjunturais, como períodos de alta demanda e greve dos peritos médicos, mas também estruturais, como a defasagem no quadro de servidores e ineficiências tecnológicas. De qualquer modo, embora não sejam os causadores dessas falhas da burocracia estatal, são os segurados que sofrem as piores consequências, com insegurança

¹ INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Transparência previdenciária: abril de 2024. Brasília, INSS, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/portal-de-transparencia/transparencia-previdenciaria-abril-2024.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2025.

² INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Transparência previdenciária: maio de 2025. Brasília, INSS, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/portal-de-transparencia/2025_05TransparnciaPrevidenciariav2.pdf. Acesso em: 27 ago. 2025.



financeira, desamparo e, muitas vezes, necessidade de recorrerem a empréstimos a juros abusivos.

As soluções apontadas para a resolução do problema, como o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS) e a ferramenta Atestmed³ (sistema que permite a concessão de benefício por incapacidade temporária, por meio de análise documental, sem a necessidade de comparecimento à perícia médica), têm sido importantes para a redução da morosidade do INSS, especialmente para os benefícios por incapacidade. No entanto, de forma geral, as medidas são insuficientes para a resolução do problema da demora excessiva na análise dos pedidos de benefícios, pois não atuam na raiz do problema, o que exige um compromisso de longo prazo com a recomposição do quadro de pessoal e a modernização sistêmica, medidas dependentes de melhorias de gestão.

Até que essas soluções estruturais sejam implementadas, no entanto, medidas emergenciais, como a proposta pelo Projeto de Lei nº 490, de 2025, são fundamentais, pois os benefícios previdenciários e assistenciais possuem caráter alimentar e são imprescindíveis para garantir a dignidade e o sustento dos beneficiários e familiares. A criação de um mecanismo que garanta o pagamento às famílias enquanto o INSS analisa os requerimentos de benefícios, portanto, é fundamental, pois atende às necessidades emergenciais dos solicitantes de benefícios e familiares.

No entanto, pensamos que a solução apresentada pode ser aprimorada, a fim de superar alguns possíveis óbices à sua execução. Os bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, embora tenham experiência no pagamento, não foram estruturados para a análise de requerimentos de benefícios. Ainda que a proposta condicione o empréstimo à apresentação de laudo médico que ateste incapacidade laboral, esse é apenas um dos requisitos de alguns benefícios previdenciários, devendo, ainda, ser analisados diversos outros, como qualidade de segurado, carência, tempo de contribuição, para citar alguns. O INSS é a entidade legalmente vocacionada para esse tipo de análise, contando com o corpo

³ BRASIL. Ministério da Previdência Social. Sobre o Atestmed. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/atestmed>. Acesso em: 27 ago. 2025.



técnico, o acesso a sistemas e o conhecimento necessários para a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais.

Além disso, o PL prevê a concessão de empréstimos sem a cobrança de juros, o que pode levantar questionamentos quanto à sua compatibilidade com o inciso II do § 1º do art. 173 da Constituição, que preconiza que o estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista está sujeito ao mesmo regime jurídico das empresas privadas, inclusive quanto a direitos e obrigações civis.

Para assegurar segurança jurídica e efetividade à necessidade de atender, de forma urgente, aos requerentes de benefícios, optamos pela apresentação de Substitutivo, no qual procuramos disciplinar prazos para a concessão, tanto de benefícios previdenciários quanto assistenciais por parte do INSS, tema que não está tratado de forma clara na legislação, bem como dispor sobre a concessão provisória dos benefícios.

A respeito do tema, recentemente foi aprovado nesta Casa o Projeto de Lei nº 4.365, de 2021, que aguarda apreciação pelo Senado Federal. De acordo com o texto aprovado, o primeiro pagamento do benefício deve ser efetuado em até 45 dias após a data da apresentação da documentação necessária à sua concessão, por parte do segurado, mediante concessão provisória. Já a concessão definitiva deverá ser concluída nos seguintes prazos: aposentadoria, exceto por incapacidade permanente, e benefício de prestação continuada, da Lei Orgânica da Assistência Social, em 90 (noventa) dias; benefício por incapacidade temporária e aposentadoria por incapacidade permanente, inclusive acidentários, em 45 (quarenta e cinco) dias; pensão por morte, auxílio-acidente e auxílio-reclusão, em 60 (sessenta) dias; e salário-maternidade, em 30 (trinta) dias. Caso a renda mensal do benefício seja reduzida após a concessão definitiva, não serão cobradas nem compensadas as diferenças recebidas pelo segurado, salvo comprovada má-fé.

Os prazos de concessão definitiva positivam, no ordenamento jurídico, os mesmos que já foram adotados em acordo homologado pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 1.171.152, firmado



pela União, pelo Ministério Público Federal – MPF, pelo antigo Ministério da Cidadania, pela Defensoria Pública da União – DPU e pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.⁴ Além de conferir maior segurança jurídica à matéria, o PL nº 4.365, de 2021, avançou, ao prever a concessão provisória do benefício, evitando, com isso, que, em decorrência de falhas na prestação de serviços por parte do INSS, os segurados e outros beneficiários sejam prejudicados.

Ressalte-se que o próprio INSS se comprometeu, no referido acordo, com o atendimento dos pedidos, nesses prazos de concessão definitiva, que, ademais, parecem-nos razoáveis, ante a multiplicidade de pedidos apresentados à autarquia previdenciária. Assim, por serem resultado de ampla negociação entre os órgãos envolvidos, e cuja observância vinculou o INSS nos últimos anos, pensamos que a solução legislativa, recentemente adotada por esta Casa, merece ser prestigiada, com pequenas alterações. Em relação aos prazos de concessão provisória do salário-maternidade, do benefício por incapacidade temporária e da aposentadoria por incapacidade permanente, entendemos necessário reduzi-los, não somente para ajustá-los aos prazos de concessão definitiva, a fim de que sejam inferiores àqueles, como também por reconhecermos a situação de especial vulnerabilidade desses segurados, seja em razão do nascimento de uma criança, seja pela debilidade do estado de saúde física ou emocional em que muitas vezes se encontram.

Assim, propomos, na forma do Substitutivo, que o prazo de concessão provisória do salário-maternidade seja reduzido, em relação àqueles aprovados no PL nº 4.365, de 2021, de 45 para 25 dias, e dos benefícios por incapacidade temporária e aposentadoria por incapacidade permanente, inclusive acidentários, de 45 para 40 dias. Em relação ao benefício de prestação continuada, observamos que o PL nº 4.365, de 2021, cria novo parágrafo no art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor que o primeiro pagamento do benefício de prestação continuada será efetuado em até 45 dias após a data da apresentação da documentação necessária à

⁴ BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. INSS e Ministério Público Federal firmaram acordo que fixa prazos para análises e concessões de benefícios. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/acordos/inss-e-ministerio-publico-federal-firmaram-acordo-que-fixa-prazos-para-analises-e-concessoes-de-beneficios>. Acesso em: 27 ago. 2025.



sua concessão, a qual deverá ser concluída no prazo de 90 dias, contado da data do requerimento. No entanto, o tema já é tratado no art. 37 da Lei Orgânica da Assistência Social, o qual dispõe que o benefício será devido após o cumprimento, pelo requerente, de todos os requisitos legais e regulamentares exigidos para a sua concessão, inclusive apresentação da documentação necessária, devendo o seu pagamento ser efetuado em até 45 dias, após cumpridas as exigências de que trata aquele artigo. Assim, optamos por alterar o art. 37, com a manutenção dos prazos de concessão provisória e definitiva de 45 e 90 dias, respectivamente.

Por fim, entendemos necessário regular a hipótese de o benefício ser concedido em decisão provisória, mas indeferido em decisão definitiva, aplicando-se a mesma solução considerada para o caso de redução do valor do benefício, que é a obrigatoriedade de devolução apenas no caso de comprovada má-fé.

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 490, de 2025, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputada ROGÉRIA SANTOS
Relatora

2025-13614



COMISSÃO DE PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 490, DE 2025

Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a fim de definir prazos para concessão de aposentadoria, auxílio por incapacidade temporária, pensão por morte, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, salário-maternidade e benefício de prestação continuada da assistência social.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera o art. 41-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a fim de definir prazos para concessão de aposentadoria, auxílio por incapacidade temporária, pensão por morte, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, salário-maternidade e benefício de prestação continuada da assistência social.

Art. 2º O art. 41-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 41-A.

§ 5º O primeiro pagamento do benefício será efetuado nos seguintes prazos, respectivamente, de concessão provisória e definitiva, contados da data da apresentação, pelo requerente, da documentação necessária à sua concessão:

- I - aposentadoria, exceto por incapacidade permanente, em 45 (quarenta e cinco) e 90 (noventa) dias;
- II - benefício por incapacidade temporária e aposentadoria por incapacidade permanente, inclusive acidentários, em 40 (quarenta) e 45 (quarenta e cinco) dias;
- III - pensão por morte, auxílio-acidente e auxílio-reclusão, em 45 (quarenta e cinco) e 60 (sessenta) dias; e
- IV - salário-maternidade, em 25 (vinte e cinco) e 30 (trinta) dias.



§ 5º-A Se a renda mensal do benefício for reduzida ou o benefício, concedido provisoriamente, for indeferido após a concessão definitiva, não serão cobradas nem compensadas as diferenças recebidas pelo requerente, salvo comprovada má-fé.

.....” (NR)

Art. 3º O art. 37 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 37 O benefício de prestação continuada será devido após o cumprimento, pelo requerente, de todos os requisitos legais e regulamentares exigidos para a sua concessão, inclusive apresentação da documentação necessária, devendo o seu pagamento ser efetuado em até 45 (quarenta e cinco) dias após cumpridas as exigências de que trata este artigo, com conclusão no prazo de 90 (noventa) dias.

§ 1º No caso de o primeiro pagamento ser feito após o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias previsto no caput deste artigo, aplicar-se-á, na sua atualização, o mesmo critério adotado pelo INSS na atualização do primeiro pagamento de benefício previdenciário em atraso.

§ 2º Se o benefício, concedido provisoriamente, for indeferido após a concessão definitiva, não serão cobradas nem compensadas as diferenças recebidas pelo requerente, salvo comprovada má-fé.” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputada ROGÉRIA SANTOS
Relatora

2025-13614

