

**Nota Técnica 24 | 2022**

**PL 4830/20**



**IBDP**

Instituto Brasileiro de  
Direito Previdenciário

**NOTA TÉCNICA/PÚBLICA 24/2022**

**PL 4830 / 2020**

1. O IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, entidade de cunho científico-jurídico, no uso de suas atribuições que tem entre os seus objetivos a produção de material informativo sobre seguridade social e temas jurídicos relacionados, buscando proporcionar conteúdos de acesso universal para a classe de operadores do direito, bem como para a sociedade, vem apresentar Nota Técnica, acerca do Projeto de Lei nº.4830/2020, que dispõe sobre o destaque de honorários advocatícios na via processual administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

2. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC da Câmara dos Deputados irá incluir na pauta de votação o Projeto de Lei nº.4830/2020 que altera o artigo 115 da Lei nº.8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providencias.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC da Câmara dos Deputados irá incluir na pauta de votação o Projeto de Lei nº.4830/2020 que altera o artigo 115 da Lei nº.8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providencias.

3. Para contextualizar a importância da matéria, compreende-se que o destaque de honorários advocatícios na via judicial, guarda sua previsão legal no artigo 22 da Lei 8.906/94, que assim dispõe:

*Art. 22. A prestação de serviço profissional assegura aos inscritos na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.*

*[...]*

*§4º Se o advogado fizer juntar aos autos o seu contrato de honorários antes de expedir-se o mandado de levantamento ou precatório, o juiz deve determinar que lhe sejam pagos diretamente, por dedução da quantia a ser recebida pelo constituinte, salvo se este provar que já os pagou.*

4. Tal permissivo, é um grande aliado da proteção social, pois traz uma grande segurança jurídica as partes, eis que em um dos momentos mais sensível do processo judicial, a liberação de valores, portanto, a materialização do resultado da prestação de serviços, é possível que o advogado receba os seus honorários advocatícios deduzidos do crédito do seu cliente. É justo que o profissional receba pelo seu trabalho.

5. Tal previsão – no processo judicial - é de grande valia para todos os atores processuais, pois traz transparência contratual, lisura profissional, organização tributária para o escritório patrocinador da causa, além de segurança no recebimento dos honorários advocatícios, enfim, um direito pretendido pelo legislador ordinário.

6. Todavia, recentemente (2020) o CNJ em parceria o INSPER elaborou um relatório sobre a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais, onde se constatou uma enorme quantidade de processos judiciais envolvendo benefícios previdenciários e assistenciais, a saber:

Tabela 15: Índice de judicialização por região (de 2015 a 2018)

	NÚMERO DE PROCESSOS POR 100 MIL HABITANTES			
	2015	2016	2017	2018
TRF1	588	584	659	764
TRF2	540	600	681	1.060
TRF3	261	635	746	578
TRF4	631	1.162	2.934	3.481
TRF5	195	791	1383	1.549

Fonte: Elaboração própria com base em gestão processual da justiça e IBGE.

1

7. Se percebe, portanto, pelos números, que a judicialização aumentou de 2015 em diante o que se pode atribuir, dentre outras razões, ao fato de que o INSS está assoberbado de demandas, a complexidade das normas jurídicas, dificuldade de acesso aos sistemas digitais.

8. Nota-se, por exemplo, que os benefícios rurais e salário-maternidade são mais frequentes na região Norte e Nordeste, TRF1 e TRF5 respectivamente; enquanto aposentadoria por tempo de contribuição e por invalidez são relevantes

somente nos estados do Sudeste (TRF2 e TRF3) e Sul (TRF4). Já a pensão por morte e o auxílio-doença são comuns em todos os tribunais. Além disso, observa-se que apenas os benefícios assistenciais são mais demandados judicialmente nos estados do Norte e Nordeste e no TRF2. Esses dados mostram que, embora com características regionais um pouco diferentes, a busca pela solução na via judicial é relevante.

9. Por outro lado, há alguns anos tanto o Governo como a sociedade têm buscado soluções extrajudiciais. O direito a um benefício previdenciário não precisa, necessariamente, da intervenção judicial. Sendo a via administrativa a atual solução para que o aumento da litigância, seja contornado sem que haja um descompromisso com o segurado.

10. A própria Carta Magna remete ao processo administrativo como forma de *resolução de conflito, exercício da cidadania, prestação positiva estatal e garantias individuais*, nos termos dos arts. 5º incs. LV; LXXII. Alínea “b”; art.41 §1º e art. 247, parágrafo único.

*Art. 5º LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;*

*LXXII - conceder-se-á "habeas-data":*

*b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;*

11. Nesse sentido, Gustavo Araújo (2019), adverte que a função do processo administrativo é proteger os direitos dos administrados e fazer com que a Administração cumpra seus fins da melhor forma possível, concretizando uma forma extrajudicial, eficaz de garantia para todos os interessados.

12. O aludido dispositivo, de acordo com o posicionamento jurisprudencial do TRF4, “[...] tem o escopo de imprimir celeridade ao procedimento administrativo, em observância à busca de maior eficiência dos serviços prestados pelo Instituto Previdenciário”. (TRF4 5002437-75.2018.4.04.7201, TURMA REGIONAL SUPLEMENTAR DE SC, Relator CELSO KIPPER, juntado aos autos em 31/10/2018).

13. A maior utilização do ambiente administrativo para a concessão de benefícios esbarra em alguns problemas. Um dos mais relevantes é a hipossuficiência jurídica dos segurados (diante de tantas mudanças legislativas e da complexidade da matéria, especialmente depois da reforma da previdência). Soma-se a isso a dificuldade de manejar os sistemas informatizados, com juntada de documentos, cumprimento de exigências, etc...

14. O PAP – Processo Administrativo Previdenciário, por se tratar de natureza alimentar, torna impreterível uma postura do Estado com mais eficiência, eficácia e efetividade. Haja vista, que esta forma de exteriorização da função administrativa, a autenticação dos atos e sua veracidade precisam de um acompanhamento da advocacia, entendendo que o processo administrativo usufrui de linguagem jurídica, que na conjuntura atual brasileira, exige uma formação. Logo, efetivar um andamento solene e que cumpra com a expectativa de contornar o problema da alta porcentagem de litigância no processo judicial previdenciário, é preciso a participação da presença do advogado no processo administrativo .

15. O INSS vem buscando na advocacia uma aliada para diminuir a judicialização. Um dos mecanismos foi a realização de convênios com as Seccionais da OAB em todo Brasil de modo que os advogados passassem a ter acesso ao Sistema INSS DIGITAL (SAG) e por meio dele pudessem melhor controlar os processos administrativos. Não se trata de saber se o advogado é indispensável, mas para que os direitos sejam garantidos, a atuação desse profissional é importantíssima, beneficiando todos os envolvidos, inclusive o próprio INSS que passa a analisar requerimentos mais fundamentados, acompanhados da documentação adequada e a atenção detalhada ao caso.

16. O próprio conceito do PAP pode ser encontrado na Instrução Normativa INSS/PRES n.77, de 21 de janeiro de 2015, em seu art.658 adverte:

*“Considera-se processo administrativo previdenciário o conjunto de atos administrativos praticados nos Canais de Atendimento da Previdência Social, iniciado em razão de requerimento formulado pelo interessado, de ofício pela Administração ou por terceiro legitimado , e concluído com a decisão definitiva no âmbito administrativo”.*

17. O incentivo à maior utilização da via administrativa passa também pela valorização do trabalho do advogado. Para tanto, a garantia da remuneração pelo trabalho é fundamental, que pode ser obtida através da aplicação no processo administrativo previdenciário a partir da mesma regra já usada no judicial. Refere-se aqui o disposto no artigo 22 §4º da Lei 8.906/94, que já prevê o destaque de honorários na via judicial. Por outro lado, atualmente, nem a lei de benefícios – 8.213/91, tampouco o regulamento da previdência – Decreto 3.048/99 - permitem esse procedimento.

18. Neste contexto, foi proposto o PL nº 4.830/2020, que dispõe sobre o destaque de honorários advocatícios na via administrativa em âmbito do INSS com a seguinte redação:

Art. 115 .....

VII – Pagamento de honorários advocatícios, na forma e condições do contrato devidamente assinado pelas partes e apresentado no processo administrativo, respeitado o limite máximo arbitrado pela tabela de honorários da seccional da Ordem dos Advogados do Brasil do local de prestação dos serviços.

[...]

§7º Na hipótese prevista no inciso VII do caput deste artigo, o valor dos honorários será repassado em conta bancária designada pelo advogado

19. Assim, o destaque de honorários advocatícios na via processual administrativa é relevante e se alinhará a prática exitosa já usada na via judicial, pois além dos benefícios já mencionados, servirá como meio de desjudicialização de ações em matéria previdenciária, um dos motivos invocados pelo Deputado Federal Rodrigo Coelho, na proposta:

*“é quanto a formação do processo administrativo, o qual bem instruído e informado, facilita o trabalho dos servidores, garante celeridade e segurança jurídica, evitando a judicialização, efeito corriqueiro da ineficiência costumeiramente apresentada pelo atolamento dos trabalhos. Além disso, o advogado é um filtro para o reconhecimento de direitos, atuando apenas e quando for necessário, instruindo o segurado no melhor caminho e na obtenção do melhor benefício, o que, por si, também evita a judicialização em massa.*

[...]

*Além disso, a judicialização será reduzida, pois grande parte das demandas poderá ser resolvida administrativamente, tanto no INSS quanto no Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS, e, conseqüentemente, os custos dos processos do maior réu do país, o INSS, também serão reduzidos. E tudo isso com uma prestação de serviços com maior qualidade e agilidade, garantindo que os benefícios e serviços sejam concedidos a quem realmente possui direito, evitando fraudes”*

20. No entanto, foi proposta alteração do texto original, em razão do seguinte argumento:

“No dia 26 de agosto de 2021, apresentamos parecer no qual apresentamos substitutivo, que permitia o desconto de valores relativos à prevalência do desconto dos honorários advocatícios sobre os descontos decorrentes do pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil. Posteriormente, tivemos ciência de Nota Técnica da Secretaria de Previdência a respeito da proposição em análise, na qual foram propostos outros aprimoramentos ao texto. Primeiramente, sugeriu-se a supressão da referida prevalência, “uma vez que não cabe qualquer determinação de prevalência dos honorários advocatícios, sobre os demais descontos, sejam eles obrigatórios ou eletivos.” Além disso, sugeriu-se a adoção de texto que deixe claro que não são cabíveis descontos sucessivos e ilimitados no benefício, pois “acabaria por causar excessiva insegurança aos segurados do RGPS, que, por desconhecimento ou descuido, poderiam acabar sujeitos a contratos de representação contendo cláusula por demais gravosa.” Nesse sentido, a nota propôs que os honorários incidam apenas sobre os valores atrasados, de forma análoga ao que ocorre no processo judicial previdenciário, no qual os honorários apenas incidem sobre as prestações devidas até a sentença, na forma da Súmula nº 111 do Superior Tribunal de Justiça.

Somos do entendimento de que as propostas aperfeiçoam o substitutivo e colaboram para que seja alcançado um acordo que viabilizará, sem sombra de dúvidas, a aprovação e sanção do Projeto de Lei em análise.”

21. Conforme explicado anteriormente, o texto passou a ter nova redação, *in verbis*:

“Art. 115 .....

[...]

VII – pagamento de honorários advocatícios, observado o disposto no § 8º.

[...]

§ 8º Na hipótese de o segurado ter sido formalmente representado por advogado no processo administrativo que tenha resultado na concessão ou revisão de benefício perante o INSS, ou em decorrência de decisão recursal, poderão ser descontados os honorários advocatícios contratualmente estipulados, sobre o total dos valores atrasados, limitados a percentual a ser estabelecido pelo Conselho Nacional de Previdência Social.

22. O IBDP entende que a designação do Conselho Nacional de Previdência Social para determinar o limite de percentual dos honorários a serem destacados é correta, pois o CNPS é formado por representantes da sociedade tecnicamente qualificados para analisar a matéria previdenciária e certamente saberão usar o bom senso no sentido de equilibrar a valorização da advocacia com os interesses dos segurados.

23. Após a aprovação do novo texto, o PL nº 4.830/2020 foi encaminhado a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) com parecer favorável, o qual colaciono trecho:

“No mérito, a proposição é conveniente e oportuna. Adotamos, aqui, as razões expendidas no parecer da Comissão de Seguridade Social e Família, a saber: (a) o princípio da legalidade impõe a previsão em lei da possibilidade de desconto de honorários advocatícios, na hipótese tratada pelo projeto; (b) o projeto enfatiza a importância do advogado enquanto garantia da defesa eficaz dos interesses de seu cliente; (c) a providência proposta contribui para evitar a judicialização de questões previdenciárias, reduzindo a notória sobrecarga de trabalho que hoje pesa sobre o Poder Judiciário.

Concordamos, ainda, com os argumentos aduzidos na comissão de mérito para alterar o texto inicial do projeto, razão pela qual preferimos o substitutivo desse colegiado à proposição original. Destacamos, nesta oportunidade, que o referido substitutivo incorpora a contribuição da Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, enviada em nota técnica, o que torna seu texto mais sólido.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 4.830, de 2020, e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família, este último nos termos da Subemenda de Redação por nós oferecida. No mérito, manifestamo-nos pela aprovação do Projeto de Lei n.º 4.830, de 2020, nos termos do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família, com a Subemenda de Redação aqui apresentada.”

24. Na apresentação do parecer favorável à aprovação do PL n.º 4.830/2020 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), se percebe a preocupação com a desjudicialização da previdência na medida em que a atende não só os anseios dos advogados, mas, também de toda a sociedade, posto que aliviará a sobrecarga hoje existente das seções judiciárias federais Brasil afora.

25. Portanto, o PL n.º 4.830/2020 é salutar, além de a sua proposição se apresentar oportuna, na medida em que nos dias de hoje se discute a desjudicialização não só da Previdência, mas também de diversos ramos de relacionamento existentes no Brasil e a advocacia se revela uma parceira de trabalho neste momento de austeridade econômica, financeira e, sobretudo, de pessoal.

Gabriel Jotta e Romulo Araujo  
Diretoria Científica do IBDP



**IBDP**

*Instituto Brasileiro de  
Direito Previdenciário*