

PREVIDÊNCIA SOCIAL

Nota Técnica 26 | 2022

Atividade Médica

PL 4491/21



**IBDP**

Instituto Brasileiro de  
Direito Previdenciário

Ofício nº 073/2022-DAL-IBDP

Brasília/DF, 22 de março de 2022.

## NOTA TÉCNICA 26 – PL 4491/21

### EMENTA

Projeto de Lei 4.491/2021. Recursos financeiros e orçamentários para o pagamento de perícias médicas judiciais em que o INSS seja parte. Emenda advinda da Câmara dos Deputados. Processo Civil e Previdenciário.

O **Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP**, 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 conteúdo de acesso universal para a classe de operadores do direito, bem como para a sociedade, vem apresenta esta Nota Técnica sobre o novo texto do PL 4.491/2021, enviado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, que a aprovou e remeteu novamente ao Senado uma série de modificações ao texto original.

### I. BREVE HISTÓRICO LEGISLATIVO

O PL 4.491/2021 é fruto da interrupção do PL 3.914/2019 oriunda da sociedade civil organizada e pela maioria esmagadora dos Senadores. O texto original do primeiro projeto apenas suprimia o prazo de tempo pelo qual o Poder Executivo seria responsável pelo custeio das perícias médicas judiciais, objeto da Lei 13.876/2019.

Ocorre que o Poder Executivo não aceita esta obrigação, sob o argumento de que o responsável orçamentário é o Poder Judiciário.

O Poder Judiciário, por sua vez, não nega ser o responsável orçamentário, mas argumenta que o pagamento das perícias médicas judiciais foi interrompido por atingir o teto de gastos da Emenda Constitucional nº 95/2016.

Pelo que consta, não houve ação dos órgãos públicos para remediar o teto, nem mesmo para obter crédito suplementar ou outra forma de obter recursos para o adimplemento das obrigações. A sociedade civil organizada, por intermédio do notado trabalho do IBDP e do Instituto

Brasileiro de Perícias Médicas - IBPM, conseguiram, de forma provisória, resolver a situação pela aprovação da Lei 13.876/2019, a qual previa que o Poder Executivo pagaria, por 2 anos, as perícias médicas judiciais de processos em que o INSS seja parte.

O prazo desta Lei se esgotou em setembro de 2021 sem que o Poder Executivo ou o Poder Judiciário tivessem solucionado esta celeuma que atinge, apenas e tão somente, os peritos médicos, que trabalham sem receber, e a sociedade que busca a Justiça, afetando familiares, vizinhos e demais pessoas que as circundam em razão da desordem social que se instala ao não ser possível realizar uma perícia médica judicial, enquanto o processo mantém-se estacionado e o cidadão no limbo previdenciário.

No PL 3.914/2019 foi desnaturado na Câmara dos Deputados pelo Poder Executivo, que no afã de dificultar a aprovação - repita-se, por entenderem não ser responsabilidade deste - inseriu uma série de matérias que nada guardavam correlação, além de serem flagrantemente inconstitucionais, como foi o caso do arbitramento legal objetivo de critérios para a gratuidade de justiça, dentre outras obrigações que, em suma, impediriam o acesso ao Judiciário.

Por obvio, no Senado o referido PL sofreu fortíssimo embate de todos os partidos. Inclusive, membros da bancada de apoio ao Governo também de mostram incomodados e contra, acarretando até mesmo o pedido de renúncia da relatoria por parte do Senador Luiz Carlos Heinze. O referido PL está sem relator, pois nenhum senador concorda com o que ali está.

Até poucos dias atrás o Poder Executivo manteve postura inegociável, exigindo que as propostas fossem aprovadas.

Ante este estado legislativo processual, após reunião no CJF com várias autoridades, o IBDP propôs ao Senador Sérgio Petecão o que viria a ser o PL 4.491/2021, objeto deste parecer. O projeto apenas e tão somente prorrogava por mais 2 anos o prazo pelo qual o Poder Executivo continuaria arcando com as perícias médicas judiciais, enquanto se negociava uma solução definitiva.

Este atual Projeto de Lei foi aprovado no Senado e seguiu para a Câmara dos Deputados, onde, novamente, foram inseridas várias disposições pelo Poder Executivo, mas que, desta vez, trouxeram importantes novidades:

- a) A resolução definitiva da controvérsia, com o Poder Executivo assumindo, em definitivo, a despesa, exceto quanto comprovado que o autor tem condições de arcar com a despesa processual;
- b) Critérios processuais em ações que tratem de benefícios por incapacidade e

assistenciais;

- c) Resolve a questão do infelizmente apelidado “milagre da contribuição única”.

Para tanto, discorreremos brevemente sobre cada uma destas propostas.

## II. ART. 2º. DA SOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O Poder Executivo recuou bastante em sua proposta original no PL 3.914/2019, mostrando o que de melhor pode existir na democracia. Na proposta atual do PL 4.491/2021, ficou estabelecido que o Poder Executivo adiantará o pagamento das perícias, na forma e valores de um ato conjunto a ser editado, exceto quando restar comprovado que a parte autora possui condições de arcar com a perícia.

Sobre esta questão, o IBDP entende que em raríssimos casos a parte seria obrigada a adiantar o valor da perícia, **a um** porque os segurados que buscam o judiciário estão, normalmente, no limbo previdenciário, sem quaisquer rendas, ou buscam benefícios assistenciais cujo critério básico é a miserabilidade, pelo que ficam automaticamente necessitados dos benefícios da Justiça Gratuita para exercer o direito pétreo Constitucional de acesso à Justiça (**decisões contrárias serão inconstitucionais, abusivas e teratológicas, pois impedirão o acesso ao Judiciário<sup>1</sup>**); **a dois** porque a exceção se dará por demonstração comprovada da condição de arcar com o

---

<sup>1</sup> Nestas situações de abuso a advocacia e a OAB, além da própria sociedade, poderá buscar os meios próprios de solução, como recursos ou representações junto ao CNJ.

adiantamento da perícia, o que encontrará dificuldades como:

- a) A maioria dos segurados que tem benefícios indeferidos possuem baixa renda, pois é de praxe considerar que quanto mais pobre é o segurado, mais reabilitável se apresenta (trata-se de um esdrúxulo preconceito);
- b) O INSS que deverá fazer esta prova mediante demonstração de que o segurado possui patrimônio suficiente para arcar com as custas perícias, mediante pesquisa de bens móveis, imóveis e ativos financeiros.

De antemão, a demonstração de condições para “adiantar” os custos com a perícia

não necessariamente afasta a Justiça Gratuita, haja vista possuírem critérios similares, mas em alguns casos terão diferentes percepções jurídicas. Ademais, a imposição de outros ônus, como o pagamento de custas processuais iniciais e finais e verbas sucumbenciais, também estão contemplados pelos benefícios.

O projeto também estabelece que a parte sucumbente arcará com as despesas processuais, o que não é nenhuma novidade no processo civil. Vale lembrar que, se protegido pela gratuidade de justiça, nenhum ônus será imposto ao segurado/autor sucumbente.

Ainda, a larga maioria dos benefícios por incapacidade tramitam nos Juizados Especiais Federais, os quais, na primeira instância, já são isentos de custas e sucumbência.

O único dispositivo que não guarda relação com o restante do texto é o do § 8º do art. 1º, que dispõe que o ato conjunto que fixar o valor das perícias também será utilizado para as ações de acidente do trabalho de competência originária da Justiça Estadual. Este dispositivo não reconhece as diferentes características das perícias nas varas estaduais, em especial o tempo e recursos que os peritos perdem em deslocamentos com viagens, hospedagem, manutenção de veículos próprios, complexidade da análise, dentre outros. Assim, o mais aconselhável é revogar este dispositivo para que cada Tribunal Estadual, considerando as características locais, possa arbitrar o valor justo de honorários.

Do contrário, as varas acidentárias estaduais sofrerão grave desabastecimento de mão-de-obra, visto que atualmente o valor da perícia é mais justo e maior que o definido pela Justiça Federal, de apenas R\$ 200,00. Esse desabastecimento terá por conclusão o travamento processual e notória injustiça, que acabará atingindo todas as partes.

Portanto, embora não seja a solução ideal, o IBDP compreende que a atual proposta é justa e conta com a cessão de interesses de todas as partes, pelo que opina por sua **aprovação com supressão do § 8º**.

### **III. ART. 3º - DOS ASPECTOS PROCESSUAIS.**

O art. 3º repete os critérios processuais propostos no PL 3.914/2019 e que foi alvo de bastante crítica no Senado e pela OAB.

De fato, a matéria é totalmente estranha ao projeto de lei, pelo que **o IBDP considera que deveria ser suprimida como forma de evitar novos embates que travem novamente o projeto de Lei** e prorogue ainda mais a atual e caótica situação dos processos em benefícios assistenciais e por incapacidade no País.

Além do mais, a referida proposta do art. 3º não traz qualquer vantagem, pois não apresenta ser esta uma fonte de custeio e não dispõe de nada diferente que não seja obstar o acesso à justiça, em especial daqueles segurados que podem buscar o Judiciário sem a companhia de Advogados.

Quanto aos incisos I e II, o IBDP entende que não fará grande diferença prática, pois **a advocacia responsável e especialidade já cumpre tais requisitos em suas petições**, sendo inclusive objeto de cobrança em vários juízos. Logo, não haveria problemas sua aprovação.

Porém, os §§ 1º a 6º não apenas guardam correlação, como também **criam um grave problema à justiça e ao INSS**. É sabido que o INSS sofre com poucos servidores e acumula, atualmente, **1,7 milhões de processos em fila, dos quais mais 800 mil<sup>2</sup> aguardam perícia administrativa**.

---

Esta proposta irá:

---

<sup>2</sup> De acordo com os dados fornecidos através do <https://falabr.cgu.gov.br>.

- a) Atrapalhar a tramitação processual judicial, onde o feito restará estacionado por meses ou anos;
- b) Atolar ainda mais o INSS com retrabalho que terá pouquíssima chance de reversão, haja vista que a prática demonstra que a perícia médica não muda sua opinião, mesmo quando analisada por outro perito;
- c) Atolar o Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS, órgão que julga os recursos administrativos do INSS e também conta com enorme estoque e fila, além de não possuir perícia própria e depender da mesma carreira – PMF – para obter uma reanálise pericial, além do fato do conselheiro não poder dispor sobre a incapacidade, pois esta é uma autonomia exclusiva da PMF.

Assim, esta proposta trará graves e sérios problemas ao judiciário e ao INSS, aumentando os custos administrativos, aumentando a fila e o estoque, atrasando o curso processual, dando-o prazo irrazoável e, ao fim, **criando novos problemas, ao invés de soluções.**

O IBDP discorda frontalmente que a referida proposta irá diminuir a judicialização. Do contrário, entende que apenas propiciará uma **mora maior, pela qual o INSS pagará mais juros de mora e correções monetárias, desperdiçando recursos públicos.**

A única forma de reduzir a judicialização é investir no INSS e no CRPS, convocando novos servidores de cargo efetivo, conselheiros e modificando as percepções que recaem aos segurados. Tratar com respeito e dignidade é o que reduzirá a judicialização. Enquanto o Estado continuar a enxergar o administrado como um “potencial fraudador”, a judicialização estará sempre presente.

Portanto, o IBDP opina pela SUPRESSÃO dos §§ 1º a 6º do art. 129-A.

#### **IV. ART. 3º. DA CONTRIBUIÇÃO ÚNICA.**

O IBDP vê com bons olhos a proposta que soluciona a controvérsia da

contribuição única, a qual vem sendo, algumas vezes, imoralmente propagada por pessoas sem ética e responsabilidade, como no caso da simulação da contribuição única nas aposentadorias por idade híbridas, que misturam tempo urbano com rural.

A referida tese ataca frontalmente os princípios básicos do sistema previdenciário brasileiro, não representando o prévio custeio e os exigidos equilíbrios financeiro e atuarial, além de desprestigiar o princípio da solidariedade contributiva.

A proposta de inserir um mínimo divisor de 108 contribuições é oriundo da ideiação de que o “máximo mínimo divisor” seria de 60% da carência total, que hoje é de 180 contribuições mensais. Tal teoria é advinda de um julgamento no Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei nº 0004024-81.2011.4.01.3311/BA, no qual o Juiz Federal Fábio Souza apresentou sua tese em voto, mas restou vencido.

A economia que se projeta com a proposta auxiliará em muito o custeio das perícias médicas judiciais, sendo um bom modelo de negociação legislativa.

O IBDP se alia à proposta e a considera justa, pelo que opina por sua aprovação.

## V. REVOGAÇÕES DO ART. 6º

O IBDP considera extremamente arriscadas as revogações perpetradas pelo art. 6º da proposta ao PL 4.491/2021.

Estas tentam acabar com a competência da Justiça Estadual em matéria acidentária, com intuito de trazer tal competência à Justiça Federal. Porém, tal artimanha é inconstitucional por afetar o disposto no art. 109<sup>3</sup> da Constituição Federal.

Além da inconstitucionalidade, a concentração de competências em um só órgão do Poder Judiciário (Justiça Federal) poderá criar um ambiente politicamente conturbado que venha a ameaçar o princípio da separação dos poderes, além do notório aumento de despesas, que a ninguém beneficiará. Afinal, a Justiça Estadual terá que realocar os juízos acidentários, enquanto a Justiça Federal terá que aumentar seu efetivo para conseguir exercer a nova função.

Não é momento econômico e político ideal para esta discussão, que deverá ser melhor apreciada pelo Congresso Nacional em proposta apartada.

Portanto, o IBDP considera necessário, por segurança jurídica, suprimir o art. 6º.

---

<sup>3</sup> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

(...)

*I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentados de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;*



## VI. CONCLUSÕES

Por todo o exposto, o IBDP considera necessário suprimir os dispositivos a seguir como forma de evitar a judicialização e a protelação de direitos. A supressão destes dispositivos não afetará a proposta original da matéria. Se aprovadas, certamente serão objeto de ações de inconstitucionalidade ou recursos de Repercussão Geral, Repetitivos ou Representativos da Controvérsia, tomando um precioso tempo e recursos financeiros desnecessariamente.

Proposta de supressão:

- a) § 8º do art. 1º da Lei 13.876/2019, proposto pelo art. 2º do PL;
- b) §§ 1º a 6º do art. 129-A, proposto pelo art. 3º do PL;
- c) Art. 6º da proposta.

Este é o parecer.

Atenciosamente,

ADRIANE BRAMANTE DE CASTRO LADENTHIN

Presidente do IBDP

erícia Médica



**IBDP**

*Instituto Brasileiro de  
Direito Previdenciário*