

PARECER Nº , DE 2008

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 482, de 2003, que altera o disposto no caput do artigo 103 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

RELATOR: Senador **FLÁVIO ARNS**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise e deliberação em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado nº 482, de 2003, que altera o disposto no caput do artigo 103 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, com o objetivo de modificar a redação do artigo 103 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, prorrogando para 15 (quinze) anos o prazo de decadência de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou do beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício.

O artigo 3º determina que a lei entrará em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de 20 de novembro de 2003.

A justificativa do Senador Paulo Paim esclarece que a Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, que havia fixado o prazo decadencial em 5 (cinco) anos, posteriormente foi alterada para 10 (dez) anos pela Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997. Posteriormente, este prazo decadencial tornou a ser reduzido para 5 (cinco) anos, por força da Lei 9.711, de 20 de novembro de 1998.

Assim, sua propositura visa novamente alterar o prazo decadencial estendendo-o para 15 (quinze) anos, sob a justificativa de que se a própria fixação do prazo decadencial exorbita em desequilibrar partes pouco informadas e sujeitas a dificuldades – seja pela condição etária ou de hipossuficiência econômica, quanto mais o será ao reduzir este prazo para quinquenal.

É o relatório. Passo à análise da propositura.

II – ANÁLISE

A Previdência Social, vertente da Seguridade Social, é matéria circunscrita na competência legislativa concorrente da União, a teor do artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal e, como tal, compete a esta Comissão pronunciar-se sobre proposições que lhe digam respeito, conforme preceitua o artigo 100, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

O Projeto de Lei do Senado nº 482, de 2003, objetiva prorrogar para 15 (quinze) anos o prazo de decadência de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou do beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, então fixado em 5 (cinco) anos.

A leitura da justificativa do Ilustre Senador Paulo Paim conduz-me à compreensão de que seu objetivo foi o de beneficiar os segurados, estendendo para 15 (quinze) anos o prazo decadencial de 5 (cinco) anos que, segundo sua compreensão, constava da redação original do artigo 103 da Lei 8.213/91.

O objetivo de proteção ao segurado hipossuficiente, indubitavelmente, é de todo meritório. Penso, entretanto, que a propositura pode ser aprimorada, sob a justificativa de que, se o objetivo é beneficiar o segurado da Previdência, o ideal é que o prazo decadencial seja restabelecido segundo a redação original do artigo 103 da Lei nº 8.213/91 que, ao contrário do que justificou o Senador Paulo Paim, não era quinquenal, mas inexistente. Explico.

O prazo de 5 (cinco) anos estabelecido pela redação original do artigo 103 da Lei nº 8213/91 não era decadencial, mas sim prescricional, senão vejamos:

“Art. 103. Sem prejuízo do direito ao benefício, prescreve em 5 anos o direito às prestações não pagas nem reclamadas na época própria, resguardados os direitos dos menores dependentes, dos incapazes ou dos ausentes”.

A leitura atenta do dispositivo demonstra que a redação original não cuidava de um prazo decadencial, mas prescricional.

Mais que isto, a expressão **“sem prejuízo do direito ao benefício”** implicava dizer que não havia prazo decadencial para ajuizamento de uma ação revisional. O que a regra determinava era que, qualquer que fosse o prazo para ajuizamento da ação, o segurado somente faria jus aos atrasados referentes aos 5 (cinco) anos anteriores ao ajuizamento da demanda.

O direito de ação de revisão não decaía. O que prescrevia era o direito de exigir a revisão em toda a sua plenitude, o que podia ser feito apenas durante os 5 (cinco) anos que antecederiam o ingresso da ação.

Considerando que, para efeitos de concessão de benefício, vale a lei da época em que este foi requerido ou, mais que isto, em que foram implementados os requisitos para sua concessão, por exemplo, um segurado aposentado em 1995

poderia perfeitamente, agora em 2008, ingressar com uma ação judicial, pois à época de sua aposentação a lei não estipulava prazo decadencial para a propositura de uma ação, apenas ressalvando que, caso procedente o pedido veiculado na ação, receberá os atrasados retroativamente a 2003, já que o prazo é prescricional.

Já um segurado aposentado em 11 de dezembro de 1997, data em que já vigorava a Lei 9.528/97, que alterou o prazo decadencial para 10 (dez) anos, somente poderia ingressar com ação revisional até 11 de dezembro de 2007, tendo seu direito caducado.

De igual modo, um segurado aposentado em 19 de novembro de 1998, último dia de vigência da Lei 9.528/97, que alterou o prazo decadencial para 10 (dez) anos, somente poderá ingressar com ação revisional até 19 de dezembro de 2008, após o que não mais poderá requerer qualquer revisão em seu benefício.

Pelo mesmo raciocínio, os segurados aposentados a partir de 20 de novembro de 1998, data em que a Lei 9.711/98 reduziu o prazo decadencial de 10 (dez) para 5 (cinco) anos, somente poderiam ingressar com ação revisional até 20 de novembro de 2003, o que motivou o Senador Paulo Paim à propositura do Projeto de Lei em análise.

Poder-se-ia alegar que a edição da Medida Provisória nº 138, de 19 de novembro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.839, de 5 de fevereiro de 2004, ao restabelecer a caducidade decenal teria atendido plenamente ao interesse público, não havendo razão para ampliá-lo ainda mais.

Não entendo desta forma. Mesmo com a edição Medida Provisória nº 138, de 19 de novembro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.839, de 5 de fevereiro de 2004, alterando de 5 (cinco) para 10 (dez) anos o prazo decadencial de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, a propositura do Senador Paulo Paim permanece sendo relevante, na medida em que os aposentados no período compreendido entre 10 de dezembro de 1997 a 19 de novembro de 1998 permanecerão sendo prejudicados.

Na realidade, a edição da Medida Provisória 138, de 19 de novembro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.839, de 5 de fevereiro de 2004, ao restabelecer a caducidade decenal nem mesmo atendeu ao interesse público na medida em que um segurado aposentado em 21 de novembro de 1998 já sente a aproximação do fantasma de 2003, quando se viu compelido a enfrentar intermináveis filas diante dos Juizados Especiais, na esperança de que o Poder Judiciário lhe garantisse o direito à revisão de seu benefício.

E nem se alegue que o estabelecimento de um prazo decadencial tem por objetivo emprestar segurança jurídica, isto porque muitas das ações hoje ajuizadas nos Juizados Especiais Federais são de segurados que se aposentaram no período

compreendido entre 17 de junho de 1977 a 4 de outubro de 1988, os quais somente podem avocar o Judiciário porque à época em que se aposentaram não existia prazo decadencial.

Tomemos por exemplo o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, sediado em Porto Alegre, que editou a Súmula 02¹, assegurando a revisão justamente aos aposentados no período de 17 de junho de 1977 a 4 de outubro de 1988.

Caso o prazo decadencial fosse decenal, um aposentado em 17 de junho de 1977 apenas teria resguardado seu direito se tivesse ingressado com a ação até 17 de junho de 1987.

Considerando que a Súmula foi editada somente em 1992, tendo por precedente uma ação que foi ajuizada em 1990², é provável que a questão não tenha sido levada ao Poder Judiciário antes do referido ano.

Entretanto, ainda que assim não fosse, partiríamos do princípio que o segurado, tão logo teve seu benefício concedido em 1977, imediatamente percebeu um prejuízo, argumento que à época poderia ser factível, já que convivíamos em tempo de inflação galopante.

Todavia, nos dias atuais, os prejuízos não são percebidos de imediato. Somente quando do reajuste anual do benefício esta sensação é sentida e, a prevalecer o prazo decadencial, hoje decenal, é possível que um segurado somente possa demonstrar a desvalorização real de seu benefício depois de operada a caducidade.

Em conclusão ao raciocínio, reitero que o artigo 103 da Lei 8.213/91, em sua redação original, era composto apenas pelo *caput* que, repito, contemplava um prazo prescricional de 5 (cinco) anos, mas não contemplava prazo decadencial.

O prazo quinquenal contido na redação original do artigo 103 da Lei 8.213/91 tanto era prescricional que, por ocasião da alteração do artigo pela Lei 9.528/97, este prazo prescricional migrou para um parágrafo único, acrescentado ao artigo 103, que passou a dispor em seu *caput* sobre um prazo decadencial decenal, reduzido para 5 (cinco) anos pela Lei 9.711/98 e novamente restabelecido para 10 (dez) anos pela Lei nº 10.839, de 5 de fevereiro de 2004, decorrente da conversão da Medida Provisória 138, de 19 de novembro de 2003.

Ou seja, se a Lei 8.213/91 não estipulou prazo decadencial, restabelecer o *statu quo ante* implica em fixar como regra apenas um prazo prescricional, que

¹ “Para o cálculo da aposentadoria por idade ou por tempo de serviço, no regime precedente à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, corrigem-se os salários-de-contribuição, anteriores aos doze últimos meses, pela variação nominal da ORTN/OTN”. DJ (Seção II) de 13-01-92, p. 241.

² Incidente de Uniformização na Apelação Cível nº 90.04.10058-0/RS, julgado em 13 de novembro de 1991.

pode e deve ser de 5 (cinco) anos, ausente qualquer prazo decadencial para que um segurado ingresse com ação em Juízo.

Desta forma, proponho a Emenda 01 – CAS, ao Projeto de Lei em comento, com vistas a resgatar a idéia contida originalmente no *caput* do artigo 103 da Lei nº 8.213, que abordava os institutos da decadência e da prescrição para os casos de revisão do ato concessório do benefício.

Uma vez proposta a Emenda 01 – CAS, o parágrafo único do artigo 103 da Lei nº 8.213/91 perderia o sentido, já que a prescrição que hoje regula passará a ser contemplada no próprio *caput* do artigo 103. Considerando, todavia, a necessidade de detalhar o instituto da prescrição, proponho também a Emenda 02 – CAS, com vistas à inserção de 2 (dois) parágrafos ao artigo 103 em comento. Deste modo, o artigo 103 não mais contará com um parágrafo único, mas com 2 (dois) parágrafos, estando o parágrafo 1º em substituição ao hoje vigente parágrafo único.

O parágrafo 1º assegura o direito de ação e de recebimento de atrasados, igualmente às situações em que o benefício é indeferido na seara administrativa, cuja negativa pode ser discutida judicialmente. Como justificativa a este novo parágrafo, tenho a proposta deve resguardar tanto o direito de revisão do ato de concessão de benefício como também o direito de revisão do ato de indeferimento do pedido, isto porque, são inúmeros os casos em que os benefícios postulados administrativamente são indeferidos, podendo ser questionados na Justiça.

Já o parágrafo 2º aponta as conseqüências na demora no deslinde do pedido administrativo, reproduzindo previsão já contida no Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal. Deste modo, a demora do INSS na análise do processo administrativo por prazo superior aos 5 (cinco) anos não pode prejudicar o segurado.

A Emenda 03 – CAS tem por objetivo unificar os artigos 2º e 3º da propositura inicial, estabelecendo que a lei entrará em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos a 20 de novembro de 2003.

III – VOTO

Ante o exposto, voto pela aprovação do PLS nº 482, de 2003, com as seguintes emendas.

EMENDA Nº 1 – CAS

Dê-se ao art. 103 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nos termos do art. 1º do PLS nº 482, de 2003, a seguinte redação:

.....

‘Art. 103. Sem prejuízo do direito à ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, prescreve em 5 anos, a contar da data em que deveriam ter sido pagas, as prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social, salvo o direito dos menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil’.

EMENDA Nº 2 – CAS

Dê-se ao art. 2º do PLS nº 482, de 2003, a seguinte redação:

“Art. 2º. O artigo 103 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com os seguintes parágrafos 1º e 2º:

‘§ 1º O disposto no caput deste artigo também se aplica às hipóteses em que o ato de concessão de benefício for indeferido administrativamente.

§ 2º Não correrá a prescrição durante a demora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento das prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas, tiverem os servidores encarregados de estudar e apurá-la, caso em que a suspensão verificar-se-á pelo protocolo da entrada do requerimento administrativo.

EMENDA Nº 3 – CAS

Dê-se ao art. 3º do PLS nº 482, de 2003, a seguinte redação:

“Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos a 20 de novembro de 2003.”

Sala da Comissão,

, Presidente.

, Relator.