



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

**PARECER Nº 104, DE 2022-PLEN/SF**

SF/22682.52488-18

De PLENÁRIO, sobre o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.491, de 2021, de autoria do Senador Sérgio Petecão, que *dispõe sobre a prorrogação da Lei [nº] 13.876, de 20 de setembro de 2019, sobre honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e dá outras providências.*

Relator: Senador **NELSINHO TRAD**

**I – RELATÓRIO**

Trata-se do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei (PL) nº 4.491, de 2021, o qual *altera as Leis nºs 13.876, de 20 de setembro de 2019, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o pagamento de honorários periciais e sobre os requisitos da petição inicial em litígios e em medidas cautelares relativos a benefícios assistenciais e previdenciários por incapacidade; e revoga dispositivo da Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993.*

Originalmente, o PL nº 4.491, de 2021, apresentado pelo Senador Sérgio Petecão, visava alterar *o caput do art. 1º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, para dispor sobre o pagamento de honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte até 31 de dezembro de 2024.*

O projeto, no texto inicialmente apresentado pelo autor, compõe-se de dois artigos. O art. 1º do PL, com o objetivo da proposição, e o art. 2º, determinando a vigência imediata da Lei, caso aprovada a proposição.

Na justificação da proposição, o autor reforça a necessidade de retomar o pagamento dos honorários das perícias judiciais nas ações que envolvem benefícios previdenciários e assistenciais, suspensos desde 23 de



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

setembro de 2021, em razão do término da vigência determinada pela Lei nº 13.876, de 2019, que foi de dois anos.

SF/22682.52488-18

No Senado, a proposição foi a Plenário sem ter sido distribuída a Comissões. O parecer por mim relatado, aprovado em 9 de fevereiro de 2022, apresentou duas emendas apenas para alterar a ementa e o art. 1º da proposição para adequá-la em termos de técnica legislativa. Assim, a ementa da proposição aprovada neste Senado passou a ser “[a]ltera o *caput* do art. 1º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, para dispor sobre o pagamento de honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte até 31 de dezembro de 2024”.

Na Câmara dos Deputados, a matéria foi distribuída às Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) antes de ser submetida ao Plenário daquela Casa. Em razão da aprovação de requerimento de urgência, o PL nº 4.491, de 2021, foi a Plenário onde foram proferidos todos os pareceres, de idêntico teor.

O relator *ad hoc*, Deputado Eduardo Bismarck, apresentou substitutivo à matéria. O texto retoma vários dispositivos do Projeto de Lei nº 3.914, de 2020, de autoria do Deputado Hiran Gonçalves e outros, que dispõe sobre o pagamento de honorários periciais. O PL nº 3.914, de 2020, foi aprovado pela Câmara e encaminhado ao Senado para revisão, onde encontra-se desde 2 de setembro de 2021.

Dessa forma, a Casa Revisora conferiu ao Projeto de Lei em tela a forma sob a qual o Senado Federal agora tem de debruçar-se, conforme a descrição a seguir.

O art. 1º do substitutivo ao PL nº 4.491, de 2021, traz o objetivo da proposição de alterar *as Leis nºs 13.876, de 20 de setembro de 2019, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o pagamento de honorários periciais em ações que discutam a concessão de benefícios assistenciais à pessoa com deficiência ou benefícios previdenciários por incapacidade e sobre requisitos da petição inicial em litígios e em medidas cautelares relativos a benefícios por incapacidade.*

O art. 2º estabelece todas as alterações inseridas na Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, que são:



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

- altera o art. 1º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, estabelecendo que o ônus pelo pagamento dos honorários fica a cargo do vencido, ressalvado o segurado que for beneficiário de justiça gratuita, como determinado nos termos da legislação processual civil;
- acrescenta os §§ 5º ao 8º ao art. 1º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, para tratar do pagamento da perícia antes da sua realização. Fica invertido o ônus da antecipação da perícia e recai sobre o Poder Executivo Federal o seu pagamento. Assim, o réu (INSS) deverá antecipar o pagamento da perícia, antes da sua realização. Caso o Juiz decida que o autor tem condições financeiras de pagar a perícia, pode-se deixar de aplicar a inversão do ônus;

O art. 3º do Substitutivo, por sua vez, acresce os artigos 129-A e 135-A na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991:

- revoga o art. 129 da Lei nº 8.213, de 1991, e inclui o art. 129-A para estabelecer os requisitos a serem observados pelos litígios e medidas cautelares relativos aos benefícios por incapacidade. O referido art. 129-A, em síntese, elenca os requisitos da petição inicial a ser apresentada em relação a litígios que versem sobre benefícios por incapacidade. Além disso, estabelece que, quando a matéria depender unicamente de exame médico-pericial, o laudo do INSS orientará a decisão da autarquia, devendo o processo ser resolvido sem exame de mérito, caso haja a concessão do benefício. Na hipótese de discordância entre os laudos judicial e administrativo, deverá o perito judicial indicar, fundamentadamente, as razões da divergência (Improcedência do pedido no caso de perícia judicial condizente com a administrativa e dispensa de pagamento de ônus sucumbenciais no caso de retratação do INSS após a judicialização); e
- Em razão da criação de despesa obrigatória de caráter continuado e permanente pelo Substitutivo apresentado, propõe-se a inclusão do art. 135-A na Lei nº 8.213, de 1991, como medida de compensação para atender ao disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de

SF/22682.52488-18



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

SF/22682.52488-18

Responsabilidade Fiscal – LRF). O art. 135-A define a regra do divisor mínimo a ser aplicado no cálculo dos benefícios previdenciários.

O art. 4º do Substitutivo condiciona à expressa autorização física e financeira na lei orçamentária anual das despesas decorrentes. Conforme expõe o relator, a medida proposta faz frente à retirada da limitação temporal de vigência da norma (por meio da revogação do § 3º do art. 1º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019), tornando-a permanente e, assim, evitando que em 2025 o Congresso tenha que se debruçar novamente sobre o tema e coloque em risco a realização das perícias.

O art. 5º prevê o custeio das perícias realizadas entre 20 de setembro de 2021 e a data de publicação da nova lei, observado o disposto nos §§ 5º e 7º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, na forma do art. 2º do Substitutivo.

O art. 6º relaciona os dispositivos revogados, a saber:

(1) o art. 129 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que prevê as vias administrativa e judicial para litígios e medidas cautelares relativos a acidentes de trabalho;

(2) o art. 8º, § 2º, da Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993, que encerra a antecipação dos honorários periciais pelo INSS nas ações de acidente de trabalho, regra já contemplada pelo art. 2º do Substitutivo;

(3) art. 1º, § 3º, da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, que obriga o custeio de uma perícia médica por processo judicial pelo Poder Executivo federal no período de 2020 até 23 de setembro de 2021, norma cujo objeto foi esvaziado pelo transcurso do tempo.

Por fim, o art. 7º prevê a vigência imediata da Lei, se aprovada.

Tendo retornado da Câmara dos Deputados sob a forma de Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº 4.491, de 2021, reiniciou sua tramitação no Senado Federal sendo agora submetido ao Plenário da Casa, onde fui designado seu relator.



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 65 da Constituição Federal, o projeto de lei aprovado por uma Casa Legislativa será revisto pela outra e, sendo emendado, voltará à Casa iniciadora. Conforme disposto no Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que *regulamenta o funcionamento das sessões e reuniões remotas e semipresenciais no Senado Federal e a utilização do Sistema de Deliberação Remota*, o Substitutivo ao PL nº 4.491, de 2021, será apreciado apenas pelo Plenário.

Eminentess Pares, antes de adentrarmos o mérito, convém fazer uma advertência regimental. No presente momento do processo legislativo, cabe-nos apenas analisar os acréscimos e os ajustes feitos pela Câmara dos Deputados em relação ao texto que o Senado Federal lhes encaminhou. Cabe-nos, pois, apenas acolher ou rejeitar as mudanças feitas pela Câmara dos Deputados na condição de Casa Revisora. Não nos compete apreciar nada mais do Projeto, tudo nos termos dos arts. 285 e 287 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

No mérito, começamos por deixar claro que, ao contrário do difundido em alguns órgãos de imprensa, o projeto em pauta não obriga os aposentados a custearem perícias em processos contra o INSS. Pelo contrário! O projeto busca garantir o contrário: assegura ao cidadão de baixa renda que foi injustiçado em pedidos administrativos o direito a contar com perícias custeadas pelo Poder Público no curso de processos judiciais contra o INSS.

Aliás, no geral, diversas entidades manifestaram-se a favor da proposição, com um ou outro ajuste, que levaremos em conta neste Parecer. É o caso, por exemplo, da Defensoria Pública da União, da Associação dos Juízes Federais do Brasil, do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário e da Associação Brasileira de Medicina Legal e Perícias Médicas, as quais encaminharam ofícios e notas técnicas para nosso gabinete.

Dito isso, novamente reforçamos nosso apoio e ressaltamos a oportunidade do debate. Realmente, como apresenta o autor em sua justificativa:

A Lei [nº] 13.876, de 20 de setembro de 2019, criou regra transitória de custeio, pelo Poder Executivo, das perícias médicas em ações em que o INSS figure como parte, tendo em vista que os recursos do Poder Judiciário para o custeio dessas despesas [atingiram] o teto constitucional de gastos. Naquela época, o Poder Judiciário ficou meses sem realizar

SF/22682.52488-18



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

SF/22682.52488-18

perícias, o que atrasou muito os processos judiciais que envolvem benefícios por incapacidade. Tal realidade também foi sentida pelos peritos médicos da Justiça, que ficaram 9 meses sem receber por seu justo trabalho, atravessando diversos percalços.

A intenção da referida Lei era permitir a discussão e criação de nova metodologia de custeio. Entretanto, esta discussão foi obstada por vários fatores, dentre eles a pandemia do novo coronavírus e suas consequências, que acabou por tomar a pauta das casas legislativas.

Ou seja, a Lei nº 13.876, de 2019, veio para atender uma necessidade temporária e vigorou, quanto ao dispositivo em tela, até 22 de setembro de 2021 (dois anos após sua publicação). O PL, por sua vez, estende a vigência da Lei até 31 de dezembro de 2024. Na Câmara dos Deputados, muito atentos e sensível à situação daqueles que dependem das perícias médicas, o relator propôs no Substitutivo revogar da referida Lei o dispositivo que limitava temporalmente sua aplicação. Desse modo, a norma, se aprovada, passa a ter vigência indeterminada e não dependerá, de tempos em tempos, de aprovação de proposição legislativa neste Congresso Nacional para prorrogação da sua vigência. Consideramos que a alteração aprimora a matéria e reduz a situação de precariedade a que ficam sujeitos os beneficiários e os peritos.

Nesse sentido, o Substitutivo criou despesa obrigatória de caráter continuado e permanente. Em face disso, o relator propõe a inclusão do art. 135-A na Lei nº 8.213, de 1991, como medida de compensação para atender ao disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). O art. 135-A define a regra do divisor mínimo a ser aplicado no cálculo dos benefícios previdenciários, exceto na aposentadoria por incapacidade. Na justificativa do relator, aponta-se que, após a Reforma da Previdência em 2019, a possibilidade de descartar as menores contribuições utilizadas para o cálculo da média dos salários de contribuição, desde que mantido o tempo mínimo de 15 anos de contribuição (180 contribuições), tem prejudicado o regime previdenciário. Isso, porque essa previsão possibilita que segurados que já tivessem esse tempo mínimo anteriormente a julho de 1994 possam descartar contribuições após esse período e efetuar uma única contribuição com valor incidindo sobre o teto previdenciário. Nesse caso, como a média utiliza as remunerações após julho de 1994, seria considerado apenas essa contribuição realizada sobre o teto. Esse procedimento eleva significativamente a média do segurado, e consequentemente o valor do benefício, se comparado ao uso de todo o período contributivo. Por isso o procedimento está sendo chamado de ‘milagre da contribuição única’. Por tratar-se de medida que atua no sentido de conferir



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

maior equilíbrio financeiro e atuarial ao regime previdenciário, somos favoráveis à alteração.

Há, porém, alguns ajustes e esclarecimentos a serem feitos.

**Em primeiro lugar**, a Câmara dos Deputados inseriu uma restrição que inexistia no texto aprovado inicialmente pelo Senado: limitou-se o custeio, pelo Poder Público, das perícias apenas às perícias médicas. Tal foi feito no art. 2º do Substitutivo por meio da utilização, após o verbete “perícia” ou “perícias”, dos adjetivos “médica” ou “médicas” no *caput* e no § 5º do art. 1º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019 bem como por meio da utilização do substantivo “médicos” antes de “peritos judiciais” no inciso I do § 7º do mesmo dispositivo.

Não convém que seja feita essa restrição (salvo para a hipótese de limitação de custeio a uma perícia, tal qual prevista no § 4º do art. 1º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, na forma do art. 2º do Substitutivo).

Estamos tratando de cidadãos em situação de vulnerabilidade financeira e em condição física de extrema fragilidade.

Estamos nos referindo a cidadãos que, por exemplo, estão incapacitados a exercer qualquer trabalho por conta de um acidente de trabalho e que está “contando moedas” para conseguir comprar pão.

Estamos nos referindo a cidadãos que, apesar de toda essa situação, estão lutando pelo seu direito a obter um benefício previdenciário ou assistencial que lhe foi negado injustamente pelo INSS.

Fique claro que o custeio de perícias não ocorrerá para o caso de cidadãos com boas condições financeiras. O Substitutivo os exclui, conforme § 6º do art. 1º da Lei nº 13.876, de 2019 (na forma do art. 2º do Substitutivo). Estamos tratando apenas de cidadãos em situação de lamentável carência financeira.

Diante disso, é preciso assegurar que esse cidadão tenha direito a exercer plenamente o seu direito de buscar judicialmente os seus direitos. Caso seja necessária a realização de uma perícia não médica, tal deve ser viabilizado pelo Poder Público. É o caso, por exemplo, das pessoas em situação de pobreza que pleiteiam o famoso benefício assistencial de um salário mínimo previsto na Lei Orgânica da Assistência Social: o BPC (Benefício de Prestação Continuada).

SF/22682.52488-18



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

É dever deste Parlamento assegurar aos mais vulneráveis o direito a lutar por direitos que são injustamente negados pelo Poder Público.

Portanto, é mister, no art. 1º do Substitutivo, a supressão dos adjetivos “médica” ou “médicas” no *caput* e no § 5º do art. 1º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, bem como do substantivo “médicos” antes de “peritos judiciais” no inciso I do § 7º do mesmo dispositivo.

**Em segundo lugar**, é forçoso suprimir o inciso I do art. 6º do Substitutivo. Esse preceito revoga indevidamente o art. 129 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Acontece que esse art. 129 é importante para respaldar o contencioso administrativo perante o INSS e o contencioso judicial nas causas previdenciárias acidentárias perante a Justiça Estadual. Ele mantém plena sintonia com o art. 109 da Constituição Federal e com a Súmula nº 501 do Supremo Tribunal Federal (STF), que estabelece o seguinte:

Súmula nº 501/STF: Compete a justiça ordinária estadual o processo e o julgamento, em ambas as instâncias, das causas de acidente do trabalho, ainda que promovidas contra a União, suas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

**Em terceiro lugar**, não há como manter o § 1º do art. 129-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (na forma do art. 3º do Substitutivo). E, por arrastamento, há de cair os §§ 2º e 6º do mesmo dispositivo.

O referido dispositivo cria um mecanismo que servirá apenas para retardar a busca do cidadão pela Justiça. Exige que, nos processos ajuizados pelo cidadão, o juiz tenha de obrigatoriamente submeter o feito a uma nova perícia administrativa a ser feita pelo INSS. Essa providência é de pouca utilidade prática, pois é consabido que o INSS não costuma voltar atrás de sua manifestação administrativa. É também causadora de morosidade, pois essa espera por outro laudo administrativo tomará alguns meses (quiçá anos) em detrimento do cidadão.

Como os §§ 2º e 6º fazem remissão expressa ao § 1º do supracitado art. 129-A, eles necessariamente precisam ser suprimidos por arrastamento.

SF/22682.52488-18



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Portanto, convém a supressão dos §§ 1º, 2º e 6º do art. 129-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (na forma do art. 3º do Substitutivo).

SF/22682.52488-18

**Em quarto lugar**, o § 8º art. 1º da Lei nº 13.876, de 2019 (na forma do art. 2º do Substitutivo) estabelece que o custeio de perícias pelo Poder Executivo aplica-se a ações contra o INSS envolvendo acidente de trabalho na Justiça Estadual. Estabelece, ainda, que o valor dos honorários periciais observará os parâmetros fixados em ato conjunto do Conselho da Justiça Federal e do Ministério da Economia.

Sobre esse dispositivo, suscitou-se uma preocupação absolutamente legítima: a de que o valor fixado nesse ato conjunto poderia ser incompatível com a realidade das perícias feitas perante a Justiça Estadual.

É que há particularidades nessas perícias.

Os peritos costumeiramente precisam deslocar-se para outras comarcas para realizar perícias, além de não terem um volume de trabalho que compense o ganho em escala. Isso acaba fazendo com que os honorários periciais tenham de ser maiores do que os praticados perante a Justiça Federal.

Além disso, atualmente, os honorários periciais antecipados pelo INSS nos processos acidentários na Justiça Estadual por força do § 2º do art. 8º da Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993, são pagos no valor previsto na Resolução nº 232, de 13 de julho de 2016, do Conselho Nacional de Justiça. De acordo com a tabela prevista nessa resolução, o valor para perícias médicas não pode ultrapassar o valor de R\$ 370,00, admitida, porém, sua elevação em até cinco vezes mediante decisão fundamentada pelo juiz.

Com o presente projeto, há o receio de que os honorários periciais na Justiça Estadual sejam reduzidos, pois, doravante, seriam aplicados os atos normativos vigentes para a Justiça Federal.

Com efeito, para a Justiça Federal, o ato conjunto que atualmente está em vigor é a Portaria Conjunta nº 1, de 10 de dezembro de 2018, do Conselho da Justiça Federal com o antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia). Esse ato normativo reporta-se à Resolução CJF-RES 2015/00305. Nesses casos, o valor máximo dos honorários periciais é de R\$ 248,53 (na Justiça Federal comum) ou de R\$ 200,00 (no Juizado



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Especial Federal ou na Justiça Federal Delegada), admitida sua triplicação por decisão fundamentada do juiz.

Diante desse cenário, indaga-se: qual seria o caminho a adotar?

O caminho é suprimir o § 8º art. 1º da Lei nº 13.876, de 2019 (na forma do art. 2º do Substitutivo). Não é viável deixar a regulamentação dos valores de honorários praticados na Justiça Estadual juntamente com os praticados na Justiça Federal diante da diferença de realidade. Nesse sentido, o Conselho Federal de Medicina encaminhou-nos ofício com essa mesma posição, enfatizando o risco de haver um apagão de perícias médicas no âmbito estadual.

Portanto, convém suprimir o § 8º art. 1º da Lei nº 13.876, de 2019 (na forma do art. 2º do Substitutivo).

### III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela **aprovação parcial** do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 4.491, de 2021, com a rejeição dos seguintes ajustes feitos pela Câmara dos Deputados (com as consequentes renumerações de unidades normativas subsequentes):

- a) adjetivos “médica” ou “médicas” no *caput* e no § 5º do art. 1º da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, bem como do substantivo “médicos” antes de “peritos judiciais” no inciso I do § 7º do mesmo dispositivo, tudo na forma do art. 1º do Substitutivo;
- b) inciso I do art. 6º do Substitutivo;
- c) §§ 1º, 2º e 6º do art. 129-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (na forma do art. 3º do Substitutivo).
- d) § 8º art. 1º da Lei nº 13.876, de 2019 (na forma do art. 2º do Substitutivo)

Sala das Sessões,



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

, Presidente

, Relator



SF/22682.52488-18