



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

PARECER Nº , DE 2017

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 8, de 2017, proveniente da Medida Provisória (MPV) nº 767, de 2017, que *altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial; e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.*

RELATOR: Senador **PEDRO CHAVES**

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 8, de 2017, proveniente de Medida Provisória (MPV) nº 767, de 2017, que altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

Social, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial; e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.

Em relação ao diploma previdenciário, a redação original da MPV, em seu art. 1º, insere o art. 27-A na Lei nº 8.213, de 1991, para dispor que a perda da qualidade de segurado, para efeito de carência na concessão de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e salário-maternidade, obriga o trabalhador, a partir da nova filiação, a cumprir a integralidade dos períodos previstos nos incisos I e III do art. 25, para fins de concessão de novos benefícios. Tal norma, aliada à revogação do parágrafo único do art. 24 (prevista no inciso I do art. 12 da MPV), faz com que o segurado tenha que adimplir integralmente a carência para a concessão dos referidos benefícios e das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, e não apenas 1/3 (um terço) do





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

citado interregno, conforme previsto no dispositivo ora revogado.

Além disso, o referido art. 1º insere um § 5º no art. 43 e um § 13 no art. 60 do diploma em testilha, para determina que o segurado em gozo de aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença poderá ser convocado a qualquer momento para a realização de perícia médica.

Ainda no art. 1º, a MPV modifica o art. 60 da Lei nº 8.213, de 1991, para nele enxertar os §§ 11 e 12. Nos aludidos parágrafos, há a determinação de que, se possível, o auxílio-doença seja concedido com a pré-determinação de seu termo final (§ 11). Caso tal estimativa não seja realizada, dispõe a medida provisória que o auxílio em foco terá duração de 120 dias, devendo a sua prorrogação ser requerida pelo segurado, na forma do regulamento.

Por fim, modifica-se a redação do art. 62 da Lei nº 8.213, de 1991, para determinar que a reabilitação do segurado em gozo de auxílio-doença vise à sua recuperação





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

para o desempenho de qualquer atividade que lhe garanta a subsistência, seja ela aquela exercida habitualmente pelo trabalhador ou não. Especifica-se, ainda, que o citado auxílio será mantido até a recuperação do segurado ou a concessão da aposentadoria por invalidez.

A MPV nº 767, de 2017, modifica, em seu art. 2º, a Lei nº 11.907, de 2009, em dois pontos. O primeiro consiste na alteração do § 3º do art. 37 para dispor que, sem prejuízo de outros requisitos previstos em regulamento, é indispensável para a promoção à Classe Especial da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial a habilitação do servidor em avaliação de desempenho individual com resultado médio superior a 80% (oitenta por cento) do limite máximo da pontuação das avaliações realizadas no interstício considerado para a progressão na Classe D. Eliminam-se com tal mudança, as exigências de o servidor possuir, no mínimo, dezoito anos e meio de efetivo exercício no cargo e de possuir certificado



SF/17940.35661-23



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

de curso de especialização específico, previstas nos revogados incisos I e III do parágrafo em testilha.

O segundo liga-se à inclusão no corpo do *caput* art. 38 do referido diploma legal da expressão “no Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário”, ampliando-se o alcance subjetivo da Gratificação de Desempenho de Atividade de Perícia Médica Previdenciária (GDAPMP), para os titulares de cargos de provimento efetivo de Perito Médico Previdenciário e Supervisor Médico-Pericial que laborarem no referido ministério (o dispositivo, vale registrar, já é objeto de alteração pela MPV nº 765, de 29 de dezembro de 2016). Modifica-se, também, o § 4º do art. 38, para determinar que ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário definirá os parâmetros de pagamento da parcela em foco.

Nos arts. 3º a 11, a MPV institui, por até vinte e quatro meses, o acima referido Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

Benefícios por Incapacidade, cuja finalidade é motivar o aumento da capacidade diária laboral dos peritos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

De acordo com a MPV, serão pagos R\$ 60,00 (sessenta reais) por perícia médica realizada em benefícios não periciados pelo INSS há mais de dois anos, desde que a inspeção represente acréscimo no número de vistorias ordinárias realizadas pelo perito e pela respectiva Agência da Previdência Social. Em relação à mesma hora de trabalho, não poderão ser acumulados o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade e os adicionais noturno e de labor extraordinário.

A vantagem não se incorpora à remuneração do perito para qualquer fim, podendo ser cumulada apenas com a GDAPMP, desde que as perícias computadas para fins de Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

Médica em Benefícios por Incapacidade não o sejam para fins dessa última gratificação.

A regulamentação do controle das perícias que integrarão a base de cálculo do Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade dependerá de ato conjunto dos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Desenvolvimento Social e Agrário. O procedimento necessário à realização das perícias em testilha será regulamentado pelo Presidente do INSS.

No art. 12, existem duas revogações, ambas já comentadas. A primeira relaciona-se ao parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.213, de 1991, que permitia, para efeito de carência, quando da perda da qualidade de segurado, o cômputo das contribuições vertidas anteriormente à exclusão dos quadros de beneficiários da seguridade social, desde que, após a nova filiação, sejam recolhidas ao sistema





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

um terço das contribuições exigidas para a concessão do benefício postulado. Com tal revogação, perdem-se os aportes financeiros feitos à Previdência Social, caso haja a perda da qualidade de segurado. A segunda incide sobre os incisos I, II e III do § 3º e sobre o § 4º do art. 37 da Lei nº 11.907, de 2009, fazendo com que a progressão para a Classe Especial da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial dependa, apenas, de habilitação em avaliação de desempenho individual com resultado médio superior a 80% (oitenta por cento) do limite máximo da pontuação das avaliações realizadas no interstício considerado para a progressão na Classe D.

No art. 13, determina-se que a MPV entra em vigor na data de sua publicação.

Na Comissão Mista, foram realizadas as seguintes alterações ao texto original da MPV.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

Em primeiro lugar, determinou-se que, após o retorno do trabalhador aos quadros de segurados da previdência social, este somente terá que cumprir metade das carências previstas no art. 25 da Lei nº 8.213, de 1991, a fim de fazer jus aos benefícios do Regime Geral da Previdência Social. Naquela ocasião, justificou-se a alteração na circunstância de que a medida, ao mesmo tempo em que observa o caráter securitário da previdência social, respeita o postulado da universalidade de atendimento previsto no art. 194, I, da Carta Magna.

Além disso, dispensou-se o aposentado por invalidez ou o pensionista inválido da convocação para a realização de perícia decorridos mais de 15 anos da concessão do benefício por incapacidade laboral e com idade igual ou superior a 55 anos ou com idade igual a 60 anos, tendo em vista a consolidação do estado de incapacidade para o trabalho.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

Determinou-se, ainda, que a perícia médica ateste os detalhes e as condições para a efetiva recuperação do segurado, inclusive a impossibilidade de retorno às atividades anteriormente realizadas, o que, conforme esposado na Comissão Mista, condiz com a segurança jurídica que deve nortear a elaboração das perícias realizadas pelo INSS, de maneira a evitar transtornos futuros para o segurado.

Consignou-se, também, que a reabilitação profissional deve garantir ao trabalhador o exercício de outra atividade profissional, distinta daquela que ele habitualmente desempenhava, garantindo-se, com isso, a preservação do direito ao trabalho, garantido no art. 6º da Carta Magna.

Estabeleceu-se, ainda, que o perito tenha acesso aos prontuários médicos do segurado do SUS, o que contribui para a correta avaliação da saúde do trabalhador. A fim de evitar a devassa indevida na vida do





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

segurado/dependente, consignou-se que o acesso em testilha seja previamente autorizado pelo trabalhador. Além disso, foi imposta cláusula de confidencialidade para o perito do INSS.

Por fim, garantiu-se ao segurado que pleiteia a concessão da aposentadoria por invalidez o direito de, na forma do regulamento, ter o seu recurso administrativo analisado por perito diverso daquele que indeferiu a pretensão.

No Plenário da Câmara dos Deputados, a única alteração realizada no parecer aprovado pela Comissão Mista consistiu em acolher emenda apresentada pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá, para assegurar atendimento domiciliar e hospitalar pela perícia médica e social do INSS ao segurado com dificuldades de locomoção, quando seu deslocamento, em razão de sua limitação funcional e de condições de acessibilidade, imponha-lhe ônus desproporcional e indevido, nos termos do Regulamento.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

II – ANÁLISE

II.1 – Admissibilidade, Constitucionalidade e Juridicidade

Examinemos, a seguir, a admissibilidade da proposta, nos termos do caput e do § 5º do art. 62 da Constituição Federal (CF), que permite a sua adoção pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência.

Os pressupostos de admissibilidade, constitucionalidade e juridicidade parecem-nos satisfeitos, uma vez que, na Exposição de Motivos EMI nº 00003/2017 MP MF MDSA, de 5 de janeiro de 2017, que acompanha a MPV nº 767, de 2017, consta que:

Segundo art. 222 da Instrução Normativa INSS nº 77, de 21 de janeiro de 2015, a Perícia Médica do INSS deverá rever o benefício de aposentadoria por invalidez, inclusive o decorrente de acidente do trabalho, a cada dois anos, contados da data de seu início, para avaliar a persistência, atenuação ou o agravamento da incapacidade





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

para o trabalho, alegada como causa de sua concessão. No entanto, o que se percebe é que esta regra não tem sido cumprida, possibilitando a permanência de beneficiários por incapacidade por um período superior ao que determina a legislação.

É importante destacar que as desconformidades concernentes ao auxílio-doença e à aposentadoria por invalidez foram confirmadas pelas auditorias realizadas pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União, que utilizaram cruzamento das informações dos benefícios por incapacidade, mantidos por um período superior ao recomendado para a realização de perícias de revisão, com outras bases de dados do governo federal. Os resultados encontrados permitem concluir que não há acompanhamento tempestivo do tempo de duração dos benefícios por incapacidade, falha esta que vai de encontro ao que determina a legislação vigente.



SF/17940.35661-23



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

Ressalte-se que a despesa do governo federal com auxílio-doença atingiu R\$ 23,2 bilhões em 2015, valor este que representa quase o dobro do que foi gasto em 2005 (R\$ 12,5 bilhões). Constata-se que mais de 530 mil pessoas estão recebendo o auxílio-doença há mais de 2 anos sem passar por revisão de perícia médica do INSS. A perícia médica deveria constatar, se, de fato, a incapacidade laborativa permanece.

Em face do exposto, verifica-se que há a relevância constitucional exigida para a edição de medida provisória, consistente na racionalização da concessão/manutenção dos benefícios em testilha. A urgência da providência repousa na necessidade de se evitar gastos indevidos com o pagamento de benefícios previdenciários.

A MPV nº 767, de 2017, assim como o PLV nº 8, de 2017, estão vazados em boa técnica legislativa, obedecem aos devidos trâmites legislativos, não afrontam o ordenamento jurídico vigente e respeitam os balizamentos





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

constitucionais próprios a esses instrumentos legislativos, consignados no art. 62 da Carta Magna. O conteúdo da proposição não versa sobre as matérias relacionadas no inciso I do § 1º do referido art. 62; não se enquadra nas hipóteses dos seus incisos II a IV; não se destina a regulamentar dispositivo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da Carta Política; e tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 63, § 10, CF).

II.2 – Da adequação financeira e orçamentária

Quanto à adequação orçamentária e financeira da MPV nº 767, de 2017, assim como do PLV nº 8, de 2017, não há reparos a fazer.

Sobre esses pressupostos, registre-se a análise presente na Nota Técnica nº 9, de 2017, da Consultoria de





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, que atesta que a concessão do Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade não ultrapassa os limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com gastos de pessoal.

Além disso, a referida consultoria atesta que a proposição atende à Lei nº 13.408, de 2016 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (LDO), no tocante à edição de normas que aumentem os gastos de pessoal da União, por estimar o impacto do referido bônus nas contas públicas.

A citada nota faz referência, ainda, à exposição de motivos da MPV nº 767, de 2017, em que consta a existência de previsão orçamentária suficiente ao pagamento do Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

Atendidos, pois, os pressupostos relativos à adequação orçamentária e financeira da MPV nº 767, de 2017, assim como do PLV nº 8, de 2017.

II.3 – Do mérito

Em relação ao mérito, a MPV nº 767, de 2017, inova positivamente no ordenamento jurídico brasileiro, ao prever a possibilidade de convocação, a qualquer momento, dos segurados que estiverem aposentados por invalidez ou percebendo auxílio-doença. Isso porque é dever do INSS verificar se a situação que ensejou a concessão dos aludidos benefícios alterou-se ao longo do tempo, evitando que segurados que já recuperaram a sua capacidade laboral continuem percebendo o benefício previdenciário, aproveitando-se da informalidade inerente ao mercado de trabalho brasileiro e onerando os cofres da Previdência Social.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

Da mesma forma, a pré-determinação de um prazo para a concessão do auxílio-doença, com a obrigatoriedade de o segurado requerer a sua prorrogação, caso não se sinta apto a retornar ao trabalho, contribui para evitar a desvirtuação do benefício em testilha.

Não menos importante destacar a melhoria redacional promovida pela MPV nº 767, de 2017, no art. 62 da Lei nº 8.213, de 1991, no sentido de que a reabilitação profissional deve promover a recuperação do segurado para o exercício de qualquer atividade apta a proporcionar a subsistência do trabalhador, seja ela o labor habitualmente desempenhado pelo obreiro ou não. A redação anterior conferia a impressão de que o benefício em exame não poderia reabilitar o segurado para o exercício da atividade anteriormente desenvolvida por ele, o que se afigura equivocado.

No tocante à revogação do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.213, de 1991, e à inserção do art. 27-A do





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

citado diploma legal, cabe registrar que, durante o período em que o segurado esteve filiado ao regime previdenciário, estava ele coberto contra os riscos sociais a que alude o art. 201, I, da Constituição Federal (doença, invalidez, morte e idade avançada). Se não fez uso dos benefícios do RGPS durante tal período, por deles não necessitar, não faria, de acordo com a lógica esposada, jus a qualquer compensação financeira por isso (o que ocorreria mediante o aproveitamento de parte das contribuições após a nova filiação aos quadros da previdência social).

Isso porque a previdência social, assim como os contratos de seguro, destina-se à proteção dos trabalhadores a ela vinculados, durante o período em que houver a filiação. Tal proteção, de acordo com o raciocínio em testilha, teria sido conferida durante o período da primeira filiação ao RGPS, não havendo qualquer motivo lógico para o aproveitamento das contribuições anteriormente vertidas ao sistema, após a nova filiação.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

No tocante às modificações efetuadas na Lei nº 11.907, de 2009, há a valorização dos profissionais a que alude o referido diploma legal, motivo por que andou bem a proposição, no particular.

Quanto ao Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, trata-se de estímulo pecuniário que pode, de fato, aumentar a produtividade das agências da Previdência Social, sendo, portanto, salutar a sua previsão.

As alterações realizadas na Comissão Mista aprimoraram sobremaneira o texto da MPV.

Isso porque a determinação de que, após o retorno do trabalhador aos quadros de segurados da previdência social, este somente terá que cumprir metade das carências previstas no art. 25 da Lei nº 8.213, de 1991, a fim de fazer jus aos benefícios do RGPS, mitigou o rigor da redação original da proposição, preservando, pois, o caráter securitário da previdência social, mas, também, respeitando





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

o postulado da universalidade de atendimento previsto no art. 194, I, da Carta Magna.

A dispensa do aposentado por invalidez ou o pensionista inválido da convocação para a realização de perícia decorridos mais de 15 anos da concessão do benefício por incapacidade laboral e com idade igual ou superior a 55 anos ou com idade igual a 60 anos, tendo em vista a consolidação do estado de incapacidade para o trabalho, preserva a dignidade do segurado, que não será constrangido à realização de perícias desnecessárias.

A determinação de que a perícia médica ateste os detalhes e as condições para a efetiva recuperação do segurado, inclusive a impossibilidade de retorno às atividades anteriormente realizadas, consoante já esposado quando do parecer exarado na Comissão Mista, condiz com a segurança jurídica que deve nortear a elaboração das perícias realizadas pelo INSS, de maneira a evitar transtornos futuros para o segurado.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

A garantia de que a reabilitação profissional possibilite ao trabalhador o exercício de outra atividade profissional, distinta daquela que ele habitualmente desempenhava, respeita o direito ao trabalho, positivado no art. 6º da Carta Magna.

O acesso aos prontuários médicos do segurado do SUS contribui para a correta avaliação da saúde do trabalhador, merecendo, portanto, a chancela do Parlamento. A determinação de que o acesso em testilha seja previamente autorizado pelo trabalhador preserva o seu direito à intimidade, assim como a imposição de cláusula de confidencialidade para o perito do INSS.

A garantia ao segurado que pleiteia a concessão da aposentadoria por invalidez do direito de, na forma do regulamento, ter o seu recurso administrativo analisado por perito diverso daquele que indeferiu a pretensão representa a concretização do postulado da impessoalidade, elencado





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

no art. 37 da Carta Magna, condizente, portanto, com o que se espera da atuação administrativa do Estado.

A alteração realizada no parecer aprovado pela Comissão Mista pela Câmara dos Deputados, no sentido de assegurar atendimento domiciliar e hospitalar pela perícia médica e social do INSS ao segurado com dificuldades de locomoção, quando seu deslocamento, em razão de sua limitação funcional e de condições de acessibilidade, imponha-lhe ônus desproporcional e indevido, nos termos do Regulamento, confere tratamento digno à pessoa com a referida dificuldade, garantindo a ela pleno acesso aos benefícios do RGPS. Não há dúvidas, pois, que a modificação em testilha merece ser aprovada por este Senado Federal.

III – VOTO

Tecidas essas considerações, opina-se pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

e urgência e pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 767, de 2017. No mérito, vota-se pela aprovação da MPV nº 767, de 2017, na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 8, de 2017.

Senhor Presidente, é preciso registrar que nos sentimos honrados por receber a incumbência da relatoria, que vem ao encontro da nossa história pessoal em face do nosso compromisso com o desenvolvimento do País, que exige substanciais mudanças no campo do controle e gestão dos recursos públicos.

Por fim, quero parabenizar a todos os envolvidos neste processo. Inicialmente a todos os integrantes da Comissão Mista que buscaram harmonizar o texto com os anseios sociais e preocupações do Governo Federal. Neste sentido, destaco as valorosas contribuições dos Deputados Federais Arnaldo Faria de Sá e Afonso Florence. Registro, ainda, a competência do presidente da Comissão Mista,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PEDRO CHAVES

Deputado Jones Martins, e do relator revisor, Deputado Leonardo Quintão. Para além disto, parabênizo a todos os técnicos e assessores envolvidos, seja do INSS, das Consultorias Legislativas e do meu gabinete. Um verdadeiro time de pessoas responsáveis e competentes cujo resultado não poderia ser outro senão a formalização de um texto que atenda aos anseios do interesse público.

Sala de Sessões,

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA, Presidente

Senador PEDRO CHAVES, Relator



SF/17940.35661-23