

NOTA TÉCNICA n. 132/2021

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI 3.914/2020: Obrigação e Responsabilidade frente à Assistência Judiciária Gratuita.

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 e técnico sobre a Seguridade Social e temas jurídicos relacionados, buscando proporcionar conteúdos de acesso universal, vem apresentar análise técnica sobre a obrigação e responsabilidade frente à Assistência Judiciária Gratuita e o pagamento dos honorários médico-periciais em processos judiciais (Projeto de Lei 3.914/2020).

2 A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJC da Câmara dos Deputados irá incluir na pauta de votação o relatório do Dep. Darci de Matos, quem apresenta substitutivo ao PL 3.914/2020 e que altera os dispositivos legais referentes ao pagamento de perícias médicas judiciais, estes previstos nas Leis nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

3 O substitutivo altera o texto original da proposição que trazia uma perspectiva mais interessante para a necessidade de ajustes orçamentários da União, quanto aos custos com despesas periciais judiciais. Neste, assim figurava o disposto no artigo 2º da Lei n. 13.463/2017, senão vejamos:

“Art. 1º

Parágrafo único. Os valores correspondentes à remuneração das disponibilidades dos recursos depositados, descontada a remuneração legal devida ao beneficiário do precatório ou da RPV, constituirão receita e deverão ser recolhidos em favor do Poder

Judiciário, o qual deverá destinar até 10% (dez por cento) do total para o pagamento de perícias realizadas em ação popular. Art. 2º

§ 2º

III - pelo menos 30% (trinta por cento) será destinado ao pagamento de perícias médicas de responsabilidade de beneficiário de gratuidade da justiça no âmbito dos juizados especiais federais.

4 Não obstante, para a votação junto à CCJC, o novo texto em substituição ao de 2020 define, em suma, que as perícias médicas judiciais, no âmbito da Justiça Federal em que o INSS faça parte, incumbirão ao autor da ação, exceto se for considerado de baixa renda e for beneficiário de assistência judiciária gratuita, como se observa na proposta de alteração ao artigo 1º, §§ 3º e 4º, da Lei n. 13.876/2020, a saber:

§ 3º A partir de 2022, nas ações em que o INSS figure como parte, incumbirá ao autor da ação, qualquer que seja o rito ou procedimento adotado, antecipar o pagamento do valor estipulado para a realização da perícia médica, exceto na hipótese prevista no § 4º.

§ 4º Excepcionalmente, ficará dispensado da antecipação dos custos da perícia médica o autor da ação que, cumulativamente, for beneficiário de assistência judiciária gratuita e, comprovadamente, pertencer à família de baixa renda.

5 O substitutivo apresentado à este projeto de lei delimita um marco temporal para as perícias já realizadas ou que venham a ser até o final do exercício do ano de 2021. Mantém ainda, a antecipação da perícia a cargo do INSS, nos casos de competência da Justiça Estadual.

6 Nesse sentido, importa serem considerados pontos relevantes para maior compreensão e alcance dessa alteração legislativa, dentro do sistema processual previdenciário, bem como no tocante à constitucionalidade e amplitude do tema.

DA ANÁLISE DE MÉRITO DO PROCESSO LEGISLATIVO

7 A tramitação do processo legislativo supra requer dois momentos importantes. O primeiro é sobre a obrigação e responsabilidade de acesso ao Poder Judiciário. O segundo é sobre os efeitos sucumbenciais da pretensão, ou mesmo da condicionante de pagamento prévio por inovação legislativa, alvo de prova pericial.

8 Em especial para a análise do referido PL, a traumática tentativa de transferir à parte responsabilidade que pertence ao Poder Judiciário, o qual possui orçamento para despesas dessas custas, além de ferir o acesso à Justiça, garantia constitucional da República Federativa do Brasil, indica fortemente um afunilamento desse acesso, por conta da restrição à assistência judiciária gratuita, e um retrocesso civilizatório de um trabalho construído nos últimos 40 anos de existência da Justiça Federal. (VAZ) ¹

9 Isso por que, muito embora essa responsabilidade e despesa sempre tenha sido do Poder Judiciário, a Lei n. 13.876/2019 apenas obrigou o Poder Executivo a custear essa despesa por 2 (dois) anos, visto que o orçamento do Poder Judiciário já havia chegado ao teto em 2018 e 2019, provavelmente fruto do programa do Pente Fino, o qual aumentou o número médio de novas ações. Nesse sentido, a Lei n. 13.876, possui um caráter emergencial, obrigando o Poder Executivo a assumir a despesa dentro de um período temporário.

10 Indubitavelmente, a presente proposta resta afronta à Constituição Federal em seu artigo 5º, XXXV,² pois o projeto em tela exclui da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de Direito, e ainda traz inovação que não é

¹VAZ, Paulo Afonso Brum. Direito Hoje | Assistência judiciária gratuita e judicialização: sobre a possibilidade de definição jurisprudencial de um parâmetro inicial objetivo para o seu deferimento no processo previdenciário. 2021. Encontrado em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1416

²“ O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

sequer permitida por lei, em especial quando considerado que os critérios de aferição ao acesso à gratuidade de justiça já estão definidos pela Lei 1.060/1950.

11 Nesse sentido, cabe ressaltar que a vida do direito e a utilidade das Leis devem guardar solução de continuidade e harmonia, em especial no que diz respeito à hierarquia e estrutura lógica do Processo Legislativo.

12 No caso em questão, o primeiro momento, ora cristalino, diz sobre a obrigação e responsabilidade de acesso ao Poder Judiciário, o que não se verifica dúvida jurídica.

13 Porém, a dificuldade que se observa no presente Projeto de Lei é:

a) num momento transferir responsabilidade do Estado ao cidadão, e;

b) em outro momento, condicionar o acesso tangencial e, até mesmo nuclear, ao Poder Judiciário (ato do auxiliar do juízo) pela possibilidade de realização ou não por critério meramente econômico (renda).

14 Ademais, há que se considerar que o critério de renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou de renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos, parâmetro utilizado no Projeto de Lei n. 3.914/2020 para estabelecer a gratuidade das perícias, também não se adequa à realidade do acesso de pessoas, em especial aos processos previdenciários. Isso porque a parte que buscará o reconhecimento do seu direito a um benefício por incapacidade já o teve negado por várias vezes na via administrativa, está adoecido e, na maioria dos casos, sem trabalho que lhe garanta a subsistência. Exigir desse ser humano o pagamento da própria perícia passa além da atividade legislativa em buscar a economia ao Estado, mas a um sinônimo de desumanidade civilizatória.

15 Não se vislumbra para a configuração da gratuidade da justiça a sua condição de miserabilidade social, mas o aspecto de hipossuficiência econômico-financeira do interessado, de modo que outros fatores e elementos de fato devem

ser considerados pelo magistrado, e este deve ter liberdade para apreciar cada caso concreto.

16 A rigidez da via legislativa em positivar questões que devem ser tratadas de forma subjetiva, dentro de um aspecto fático-processual, fere o direito fundamental da gratuidade da justiça e, por consequência, o acesso a ela.

17 Considerando tratar o presente projeto de lei em antecipação de honorários de perícias médicas, sendo estas o principal elemento de prova para os benefícios por incapacidade, os quais somam grande parte das demandas judiciais previdenciárias, temos que haverá uma grave violação ao direito fundamental à prova, também uma garantia processual constitucional da parte, que restará desestimulada a prosseguir no reconhecimento do seu direito, afigurando a desordem social.

18 Noções preliminares sobre obrigação e responsabilidade do Direito Civil, associada à repercussão no dever de pagamento das verbas periciais sucumbentes, quer sobre a separação dos Poderes e, ainda, de previsibilidade e gestão orçamentária e financeira por parte do Executivo, seriam suficientes para estancar toda e qualquer possibilidade de conhecimento e apreciação da inovação jurídica.

19 Caberia ao Estado promover os ajustes no orçamento para finalidade principal de toda a discussão, que é o direito fundamental à proteção social para garantir o pagamento dessas perícias médicas.

20 Por fim, verifica-se no presente caso, possíveis vício de constitucionalidade e ausência de motivos ensejadores reais e previsíveis nos termos apresentados no presente projeto, agravados por vias imprecisas que resultarão em comprometimento do sistema de acesso ao Poder Judiciário.

DADOS DA JUDICIALIZAÇÃO DE BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE

21 Após uma pesquisa elaborada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), verificou-se que os Conflitos sobre direitos da seguridade social representam mais da metade dos novos processos que ingressam na Justiça brasileira.

22 Aliás, a pesquisa revelou que a intensidade e o perfil da judicialização da seguridade social estão relacionados tanto às condições socioeconômicas do local, como ao nível de renda e desenvolvimento do mercado formal de trabalho. Além disso, o aumento do tempo médio de análise de benefícios incentiva a mais nova modalidade de judicialização contra a demora da autarquia em responder às solicitações dos segurados. A demora é relacionada à redução do quadro de pessoal técnico e de procuradores do INSS.

DA ANÁLISE PROCESSUAL DO PROJETO DE LEI

23 Embora a redação original do PL nº 3.914/2020 cumpra os requisitos de técnica legislativa previstos na Lei Complementar nº 95 de 26 de fevereiro de 1998, o mesmo não pode se dizer a respeito do substitutivo apresentado pelo Relator Deputado Darci de Matos (PSD/SC), conforme será a seguir demonstrado.

24 O substitutivo apresentado, ao dispor sobre requisitos de petição inicial, rol de documentos necessários para ajuizamento de demanda judicial bem como prever hipóteses de necessidade de exaurimento da via administrativa, insere matéria alheia à proposição, contrariando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal quando do

juízo da ADI 5.127/DF, bem como o disposto no artigo 7º, inciso II, da Lei Complementar nº 95 de 26 de fevereiro de 1998.

25 Isso por que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina que *“nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente”* (art.100, § 3º). Além disso, estabelece que: *“O Presidente da Câmara ou de Comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico”* (RICD, art. 125)

26 Ademais o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI nº 5.127/DF, justifica a inadmissibilidade de emendas parlamentares por impertinência temática, como é o caso do substitutivo apresentado, por exemplo.

27 Todavia, o próprio texto previsto no artigo 7, inciso II, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, determina que a lei não conterá matéria estranha a seu objeto, motivo pelo qual entendemos que o substitutivo apresentado não cumpre os requisitos regimentais, legais, constitucionais e jurisprudenciais a respeito do tema, afigurando-se como possível vício de constitucionalidade formal passível de anulação do processo legislativo, o que além de não resolver o problema central (recursos para o pagamento das perícias médicas) fará com que o toda essa celeuma apenas agrave o estado de disfunção social, com a não realização de perícias médicas judiciais.

DA URGÊNCIA DA RESOLUÇÃO DA PROBLEMÁTICA CENTRAL

28 É preciso ressaltar a urgência na aprovação do texto original do PL em comento, sob pena de a partir de setembro de 2021 não haver orçamento para o pagamento dos honorários médicos periciais.

29 Na última ocasião em que estes honorários não foram pagos, criou-se um atraso na tramitação processual, fazendo que o tempo médio do processo aumentasse; favoreceu a desistência da atividade por bons, éticos e especializados peritos médicos, que já estavam acostumados com a atuação e auxiliavam os juízes; e permitiu o ingresso de novos peritos médicos a qualquer custo, sem especialização ou condição técnica de produzir o ato, o que vem dificultando sobremaneira o conhecimento do Direito.

30 Por estes e outros motivos é imperiosa a urgente aprovação deste projeto de lei, de preferência no texto original, com vistas a permitir maior segurança e confiança à atividade médico-pericial, bem como com vistas a manter hígido um quadro permanente de peritos que possam, de fato, auxiliar os juízos.

CONCLUSÕES

31 Após todo o apanhando, o IBDP considera que o substitutivo apresentado não resolverá o problema central – escassez orçamentária para o pagamento dos honorários médicos periciais – mas sim criará novos e graves problemas que certamente massificarão a judicialização, além de gerar interpretações desconexas por todo o País, representado grave risco à segurança jurídica e movimentando os Tribunais Superiores.

32 Ações Diretas de Inconstitucionalidade certamente serão ajuizadas, da mesma forma que decisões judiciais conflitantes demonstrarão que a medida é deveras contraditória ao Direito.

33 Considerando que o IBDP tem postura pacificadora e sempre acredita no diálogo, a posição formal a ser adotada é de que o substitutivo, da forma como se encontra, não é o ideal, nem o necessário, para a solução do problema imediato, pelo que o IBDP opina pela aprovação do projeto no texto original com a máxima urgência e, se for o caso, que abra espaço para diálogo quanto ao texto do substitutivo, com vistas à construção de um modelo perene e que não será alvo de irresignações constantes.

34 O IBDP considera, ainda, ser plenamente possível aprovar o projeto com o texto original, visto a urgência e necessidade, e abrir novo processo legislativo, com amplo debate, com vistas a pacificar um texto em torno do substitutivo apresentado.

É o parecer.

DIRETORIA CIENTÍFICA

**DIRETORIA DE ATUAÇÃO
LEGISLATIVA E PARLAMENTAR**

**COMENTÁRIOS SOBRE O SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº
3.914, DE 2020.**

Art. 1º Esta Lei altera as Leis nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, e art. 129 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o pagamento de honorários periciais e procedimento da petição inicial.

Art. 2º A Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º O pagamento dos honorários periciais referentes às perícias já realizadas e às que venham a ser realizadas até o fim do exercício de 2021, nas ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e que sejam de competência da Justiça Federal, será garantido pelo Poder Executivo Federal ao respectivo tribunal, que se encarregará de promover os devidos pagamentos.

.....
§ 3º A partir de 2022, nas ações em que o INSS figure como parte, incumbirá ao autor da ação, qualquer que seja o rito ou procedimento adotado, antecipar o pagamento do valor estipulado para a realização da perícia médica, exceto na hipótese prevista no § 4º.

§ 4º Excepcionalmente, ficará dispensado da antecipação dos custos da perícia médica o autor da ação que pertencer à família de baixa renda.

§ 5º Para os fins do parágrafo anterior, é considerada pessoa pertencente à família de baixa renda aquela que comprove:

I - renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou;

II - possua renda familiar mensal de até três salários mínimos, ou;

III - Estar sem rendimentos do trabalho em razão de divergência acerca da incapacidade entre o médico assistente, o médico do trabalho ou empregador e o INSS.

Comentário: É importante fixar parâmetros para a proteção do segurado no limbo jurídico previdenciário. Afinal, a renda mensal deste segurado é igual a zero no período em que está sem receber ou poder trabalhar enquanto encontra-se incapaz para o trabalho. Como proposta, sugerimos inserir o texto do art. 4º, com base na jurisprudência unificada do TST, bem como na

necessidade de trazer o empregador para as discussões que envolvem a incapacidade de seus funcionários, inclusive quanto a proteção jurídica.

§ 6º Configurada a hipótese de não antecipação do pagamento da perícia médica pelo autor da ação, na forma do §4º, o ônus da antecipação do pagamento da perícia recairá sobre o Poder Executivo Federal, e será processada da seguinte forma:

I - nas ações de competência da Justiça Federal, aí incluídas as que tramitam na Justiça Estadual por delegação de competência, as dotações orçamentárias ao pagamento de honorários periciais deverão ser integralmente descentralizadas pelo órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal ao Conselho da Justiça Federal, que se incumbirá de descentralizá-las aos Tribunais Regionais Federais, que repassarão os valores aos médicos peritos judiciais após o cumprimento de seu múnus, independente do resultado ou duração da ação, ficando vedada a estipulação do número máximo de perícias devidas a cada perito;

II - nas ações de acidente de trabalho, de competência da Justiça Estadual, os honorários periciais serão antecipados pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

§7º Somente haverá pagamento, pelo Poder Público, de uma perícia por processo, independentemente de ter o feito tramitado em mais de uma instância julgadora.

§ 10 O disposto nos §§ 3º ao 7º deste artigo aplica-se às ações de acidente do trabalho de competência originária da Justiça Estadual, ajuizadas a partir de 2022, cujos valores dos honorários periciais observarão os mesmos parâmetros fixados no ato conjunto referido no § 2.

.....” (NR)

Art. 3º O art. 129 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 129. Os litígios e medidas cautelares relativos aos benefícios por incapacidade de que trata esta lei, inclusive os relativos a acidentes do trabalho, observarão o seguinte:

I - quando o fundamento da ação for a discussão de ato praticado pela Perícia Médica Federal, a petição inicial deve conter, em complemento aos requisitos previstos no art. 319 do Código de Processo Civil:

- a) descrição clara da doença e limitações que ela impõe;*
- b) a atividade para a qual o autor alega estar incapacitado;*

- c) *as possíveis inconsistências da avaliação médico pericial atacada; e*
- d) *declaração quanto à existência de ação judicial anterior com objeto de que trata este artigo, esclarecendo os motivos pelos quais entende não haver litispendência ou coisa julgada, quando for o caso.*

II - *para atendimento do disposto no art. 320 do Código de Processo Civil, incumbe ao autor, qualquer que seja o rito ou procedimento adotado, instruir a petição inicial com os seguintes documentos:*

- a) *comprovante de indeferimento do benefício ou de sua prorrogação, quando for o caso, pela Administração;*
- b) *comprovante da ocorrência do acidente de qualquer natureza ou acidente do trabalho, sempre que um acidente seja apontado como a causa da incapacidade;*
- c) *documentação médica de que dispõe, que guarde relação com a doença alegada como a causa da incapacidade alegada na via administrativa; e*
- d) *para o segurado empregado, documento emitido pelo empregador com a descrição das atividades desenvolvidas no posto de trabalho que ocupa.*

~~§1º É facultado ao juiz solicitar a realização de nova avaliação pericial administrativa quando o autor da ação não tenha formulado recurso administrativo contra a decisão médica.~~

~~§2º Quando a controvérsia versar exclusivamente sobre matéria sujeita a exame médico pericial, o resultado da avaliação pericial administrativa, na forma do §1º, importará na concessão ou restabelecimento do benefício por incapacidade temporária, quando for reconhecida a incapacidade laboral e o preenchimento dos demais requisitos para obtenção do benefício, hipótese em que o processo será extinto por perda do objeto.~~

Comentário: *Estes parágrafos são completamente controversos e passíveis de judicialização importante e comprometedora da segurança jurídica. Aconselhamos a sua exclusão, em especial considerando que, atualmente, o CRPS não detém mínimas condições de receber essa avalanche de recursos administrativos. Existe enorme demanda reprimida no CRPS, com dificuldade de solução desta problemática por problemas orçamentários. Além do mais, a reavaliação da perícia administrativa dificilmente evitará a judicialização, mas somente atrasará o ajuizamento, aumentando os valores retroativos e elegendo as varas ordinárias para julgamento das demandas, em razão do valor da causa, o que ocasionaria maior custo ao Estado. Importante*

salientar, ainda, que dificilmente o médico perito muda as conclusões do anterior, o que poderia importar, inclusive, em ilícitos administrativos decorrentes de decisões divergentes.

§3º Sendo determinada pelo juízo a realização de exame médico-pericial por perito do juízo, este deverá em seu laudo, no caso de divergência com as conclusões do laudo administrativo, apontar de forma fundamentada as razões técnicas e científicas que amparem o dissenso, em especial no que se refere à comprovação da incapacidade, sua data de início e a correlação desta com a atividade laboral do periciando.

~~*§ 4º Quando a conclusão do exame pericial realizado por perito designado pelo juízo mantiver o resultado da decisão proferida pela perícia realizada na via administrativa, poderá o juízo, após a oitiva da parte autora, julgar improcedente o pedido.*~~

~~*§ 5º Versando a controvérsia sobre outros pontos além do que exige exame pericial, observado o disposto no § 3º, o juízo dará seguimento ao processo, com a citação do réu.*~~

~~*§ 6º Na hipótese de extinção do processo prevista no § 2º, não haverá a imposição de quaisquer ônus de sucumbência”*~~

Comentário: Estes parágrafos dizem algo óbvio afeto à liberdade de conclusões do magistrado e ao rito processual. Sua presença apenas acarreta divergências de apoio ao projeto. Ademais, o §5º apenas atrasará a citação, retirando das partes os correspondentes juros de mora pela espera em caso de eventual procedência da demanda.

Art. 4º. É do empregador a responsabilidade pelo pagamento dos salários do empregado a partir da cessação do benefício previdenciário por incapacidade, ainda que ele seja considerado inapto pelo médico do trabalho.

Parágrafo único: O disposto no caput também se aplica aos casos de indeferimento do benefício por incapacidade pelo INSS, quando a conclusão da medicina do trabalho for pela inaptidão do segurado.

Comentários: Com a cessação do benefício previdenciário, o contrato de trabalho volta a gerar os seus efeitos. É a disposição pacificada do TST, como se pode verificar no recente julgado no RR - 596-19.2018.5.06.0015, DEJT de 04/05/2020.

Com base na jurisprudência pacífica do TST, o entendimento é de que o empregador tem responsabilidade pelo pagamento dos salários referentes ao período de afastamento do trabalhador, a partir da alta previdenciária, ainda que o médico do trabalho o considere sem aptidão para realizar as atividades laborais, se apoiando no artigo 476 da CLT.

É necessário, ainda, criar uma cultura na qual o empregador participe dos direitos previdenciários de seus empregados, auxiliando-o na obtenção de benefícios e evitando, assim, eventuais ações trabalhistas em seu desfavor.

Art. 5º Fica revogado o § 2º do art. 8º da Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.