

**Ponto a ponto: aprovação do texto da MP nº 871/2019 pelo Congresso Nacional**

Por meio desse compilado, procuramos ressaltar o que entendemos ser as principais modificações contidas no texto consolidado da MP nº 871/2019, que teve sua votação encerrada ontem, 4 de junho de 2019, tendo sido aprovada no Senado Federal com placar de 55 votos a favor e 12 contra.

A ordem de apresentação dos temas procurou seguir a do texto final do relatório do Deputado Paulo Eduardo Martins (PSC-PR) no que foi possível, relatório esse que foi aprovado pela Comissão Mista em 9 de maio de 2019. A partir de então, a MP passou a ser denominada Projeto de Lei de Conversão nº 11/2019<sup>1</sup> e, tendo sido aprovada pelo Congresso Nacional, segue agora para a sanção presidencial.

**1. Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade – Programa Especial e Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade – Programa de Revisão**

Segundo o texto aprovado, a previsão é de que o Programa Especial analise os “processos que apresentem indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrativos pelo INSS”. Por sua vez, o Programa de Revisão deve analisar os benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS, por período superior a seis meses, e que não possuem cessação estipulada ou indicação de reabilitação profissional, “bem como benefícios de natureza *previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária*” (p. 3). Ambos os programas terão duração até 31 de dezembro de 2020, podendo ser prorrogados até 31 de dezembro de 2022.

<sup>1</sup> O texto completo pode ser consultado em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7950585&ts=1557768021050&disposition=inline>>. Acesso em 14/05/2019.

Para suas execuções, a MP institui o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB), no valor de R\$ 57,30 e devido aos Técnicos e Analistas do Seguro Social que concluem a análise de processos do Programa, com prioridade para os benefícios mais antigos; e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI), no valor de R\$ 61,72, pago para cada perícia médica extraordinária realizada. Ambos os bônus estão excluídos da base de contribuição, estando previsto que todas as despesas com a execução do programa correrão a cargo do INSS.

Para além dos benefícios por incapacidade, sobre os quais o programa prevê, inclusive “acompanhamento de processos judiciais envolvendo benefícios previdenciários por incapacidade” (p. 11), prevê-se uma ampla revisão dos benefícios assistenciais de prestação continuada (BPC) com “índícios de irregularidade” ou que estejam sem revisão por período superior a dois anos.

É interessante (e preocupante) notar a justificativa apresentada para afirmar a constitucionalidade do uso do instrumento normativo “Medida Provisória” para promover alterações de tão grande monta: “considerando a necessidade de redução das despesas públicas, otimização dos processos administrativos de análise e concessão dos benefícios, combate a fraudes, irregularidades e redução da judicialização no âmbito da Previdência Social e da Assistência Social, avalia-se urgente e relevante a implementação das medidas apresentadas, sendo oportuna a edição da MP em tela” (Exposição de Motivos nº 7, de 2019), ressaltando-se que a MP dispõe sobre regras que “promovem uma melhoria da gestão”, representando “enorme potencial de evitar gastos indevidos” (p. 7)

Em Nota Técnica nº 06/2019, o Ministério Público Federal, por intermédio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, atesta que “é inadmissível que benefícios assistenciais e previdenciários sejam tratados sob a ótica da fraude, pois a imensa maioria dos benefícios concedidos é lícita”:

Neste sentido, levantamento do INSS, citado na própria exposição de motivos da MP 871, demonstra que em apenas 16% dos 1.315.080 processos referentes a benefícios com indícios de irregularidade, analisados entre os anos de 2010 e 2016, foram encontradas irregularidades que resultaram na cessação dos benefícios. Ou seja, mesmo dentre os benefícios selecionados por possuírem indício de irregularidade, na grande maioria de 84% a fraude não foi comprovada.<sup>2</sup>

Vale lembrar que toda a regulamentação do Programa Especial será feita mediante edição de ato pelo presidente do INSS, que deverá disciplinar os critérios gerais para pagamento dos bônus, a forma de realização dos mutirões, os critérios de ordem e prioridade, as metas a serem cumpridas etc. Por sua vez, segundo o texto da MP, cabe ao Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia editar o ato normativo que regulará o Programa de Revisão, sendo, entretanto, do próprio Ministro da Economia, a competência para edição de ato que trate sobre os procedimentos necessários para a realização das perícias médicas desse programa.

## **2. Bem de família para fins de cobrança de benefícios recebidos indevidamente (retirado do texto final)**

A MP alterava a Lei nº 8.009/1990, incluindo no art. 3º a possibilidade de quebra da impenhorabilidade do bem de família para a “cobrança de crédito constituído pela Procuradoria-Geral Federal em decorrência de benefício previdenciário ou assistencial recebido indevidamente por dolo, fraude ou coação, **inclusive por terceiro que saiba ou deveria saber da origem ilícita dos recursos**”. Dado o seu caráter ilustrativo sobre o “sentido geral” que orienta toda essa reestruturação da Administração Pública previdenciária, colacionamos a exposição de motivos que justifica a “inovação”: “A medida representa o esforço de recomposição do erário, indevidamente dilapidado por ações dolosas e fraudulentas, que resultam em pagamento de benefícios indevidos para agentes criminosos.

<sup>2</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. *Nota Técnica n. 06/2019-PFDC*, de 22 de abril de 2019, p. 2. Disponível em <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/notas-tecnicas/nota-tecnica-6-2019-pfdc-mpf>>. Acesso em 17/05/2019

A proteção conferida pela garantia do bem de família não deve servir de abrigo a fraudadores que lesam os cofres públicos [...]” (p. 16).

Cabe destacar que o MPF-PFDC atestou que tal previsão violava o direito fundamental à moradia (art. 6º, CF) e comprometia a proteção constitucional da família (art. 226, CF). Nesse sentido, destaca:

A desproporcionalidade dessa exceção à impenhorabilidade do bem de família fica ainda mais evidente quando se observa que outras dívidas da Fazenda Pública, como as decorrentes de sonegação tributária, mesmo quando em valor exorbitante, não possuem o mesmo tratamento. Ou seja, a MP 871, ao permitir a penhora do imóvel destinado à residência familiar para pagamento de dívida decorrente de benefício previdenciário ou assistencial recebido indevidamente, confere tratamento mais rigoroso a pessoas geralmente de baixa renda, em comparação com outros devedores da Fazenda Pública, em afronta ao princípio da isonomia e ao critério da proporcionalidade.<sup>3</sup>

Felizmente, essa alteração foi derrubada quando da votação da MP nº 871/2019 na Câmara dos Deputados, em 30 de maio de 2019, não mais subsistindo essa nova exceção à impenhorabilidade do bem de família em seu texto final.

### **3. Programa Permanente de Revisão da Concessão e da Manutenção dos Benefícios Administrados pelo INSS (art. 69 da Lei nº 8.212/91)**

O art. 69 da Lei nº 8.212/91 tem sua redação inteiramente alterada, passando-se a prever a possibilidade de suspensão do benefício para o segurado que (1) não apresentar defesa no prazo – que volta a ser de 30 dias ou de 60 dias para o trabalhador rural, agricultor familiar e segurado especial, por acolhimento de emenda ao texto inicial da MP – ou (2) tiver a defesa julgada insuficiente ou improcedente pelo INSS, caso em que o beneficiário deverá ser notificado da suspensão, concedendo-lhe prazo de 30 dias para a apresentação de recurso

<sup>3</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. *Nota Técnica n. 06/2019-PFDC*, de 22 de abril de 2019, p. 3

via canal de atendimento eletrônico do INSS (conhecido como “Meu INSS”) ou pessoalmente na Agência da Previdência Social do domicílio do beneficiário.

Nesse ponto, é importante destacar que, desde 13 de maio de 2019, como primeira medida do “Projeto de Transformação Digital” do INSS, recursos, revisões e cópias de processos são serviços que passam a ser realizados apenas pelo “Meu INSS” ou pelo canal telefônico do 135<sup>4</sup>, o que deve acender nosso alerta quanto às dificuldades dos beneficiários idosos de acessar esses canais, bem como sobre a intensificação do processo de fechamento e desativação de agências físicas do INSS, sobretudo quando tomamos em conta o acolhimento da Emenda nº 189, que propõe a criação do § 4º no art. 18 da Lei nº 8.213, de 1991, dispondo que “Os benefícios referidos no *caput* deste artigo poderão ser solicitados, pelos interessados, junto aos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, que encaminharão, eletronicamente, requerimento e respectiva documentação comprobatória de seu direito para deliberação e análise do INSS, mediante custeio das despesas decorrentes deste serviço.” (Art. 18, §4º da lei n. 8.213/91)

A respeito da notificação a ser feita ao segurado, prevaleceu a determinação de que seja feita preferencialmente pela rede bancária ou por notificação eletrônica, passando-se a incluir, entretanto, a possibilidade de notificação pessoal, entregue ao interessado em mãos, e por Edital, nos casos em que não se obtiver sucesso pela via postal instruída com Aviso de Recebimento. Ademais, retirou-se do texto final da MP o dispositivo que permitia a suspensão cautelar do benefício ainda que ausente a notificação quando recaísse sobre ele suspeita de irregularidade e desde que houvesse prova pré-constituída, tendo a comissão mista considerado tal previsão “inconveniente e injusta”.

Como última observação, gostaríamos de ressaltar que a orientação administrativa no sentido de aprofundar o processo de “virtualização” do atendimento aos segurados e

<sup>4</sup> Disponível em <<https://www.inss.gov.br/recurso-revisao-e-copia-de-processo-agora-sao-pelo-meu-inss/>>. Acesso em 14/05/2019

seguradas é reforçada pela inclusão do art. 124-A na Lei nº 8.213/91 que prevê, por exemplo, que “o INSS facilitará o atendimento, o requerimento, a concessão, a manutenção e a revisão de benefícios por meio eletrônico e implementará procedimentos automatizados, de atendimento e prestação de serviços por meio de atendimento telefônico ou de canais remotos” (art. 124-A, §1º da Lei nº 8.213/91).

Nesse sentido, reforçamos nossa preocupação com as peculiaridades atinentes aos segurados e seguradas, muitos deles pessoas idosas e não incluídas digitalmente, o que reforça sua hipossuficiência informacional e dificulta seu acesso à proteção previdenciária. Os relatos sobre as dificuldades, problemas e deficiências nas orientações e as experiências negativas com o canal de atendimento telefônico “135” deveriam ser suficientes para que pensemos sobre como, sob o pretexto da “modernização”, pode-se estar, em verdade, impondo novos obstáculos à concessão ou manutenção dos benefícios previdenciários.

Nesse mesmo sentido, conjugando o discurso da “modernização” com o do “combate às fraudes”, também devemos ficar atentos aos desdobramentos advindos da inclusão do art. 124-B da Lei nº 8.213/91, uma vez que ele prevê que o INSS tenha acesso a “a todos os dados de interesse para a recepção, a análise, a concessão, a revisão e a manutenção de benefícios por ele administrados”, o que inclui (I) os dados administrados pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, (II) os dados dos registros e dos prontuários eletrônicos do Sistema Único de Saúde – SUS, administrados pelo Ministério da Saúde, (III) os dados dos documentos médicos mantidos por entidades públicas e privadas, sendo necessário, no caso destas últimas, a celebração de convênio para garantir o acesso e os (IV) os dados de movimentação das contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, instituído pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, mantidas pela Caixa Econômica Federal. Nesse sentido, ao menos o texto proíbe o compartilhamento, com outras entidades privadas, de dados obtidos junto a entidades privadas com as quais a Administração Pública previdenciária mantenha convênio.

#### 4. Recenseamento previdenciário (art. 69 da Lei nº 8.212/91)

Pelo texto final da MP nº 871/2019, a assim chamada “prova de vida” passa a ter obrigatoriedade anual, e não mais a cada cinco anos, abrangendo todos os benefícios administrados pelo INSS (e não apenas as aposentadorias e pensões). Deve ser feita nas instituições financeiras, por meio de atendimento eletrônico, com uso de biometria ou outro meio que assegure identificação. O INSS terá acesso a dados biométricos mantidos e administrados por órgãos federais, inclusive àqueles em poder da Justiça Eleitoral. Admite-se que a realização da prova de vida seja feita pelo representante legal ou procurador do beneficiário legalmente cadastrado no INSS ou na instituição financeira. Ato do Presidente do INSS regulará o procedimento para os beneficiários que tenham 60 anos ou mais e, para aqueles com mais de 80 anos ou dificuldade de locomoção, prevê-se o dever de dispor de outros meios de identificação, inclusive pesquisa externa. Pessoas com deficiência moderada ou grave deverão receber funcionário do órgão em suas casas, conforme prevê o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 2015). Por fim, a MP autoriza que o INSS bloqueie o pagamento do benefício encaminhado às instituições financeiras até que o beneficiário atenda à convocação do recenseamento, permitindo a liberação automática pelas próprias instituições financeiras.

#### 5. Sobre a manutenção da qualidade de segurado

O texto final da MP nº 871/2019 altera a redação do art. 15, I, da Lei nº 8.213/91, que passa a dispor que o gozo de auxílio-acidente *não* assegura a manutenção da qualidade de segurado. Nesse sentido, de forma absolutamente inusitada, caso não verta contribuições de forma regular, o segurado em gozo de auxílio-acidente pode, por exemplo, ter negado seu pedido de reestabelecimento do auxílio-doença “originário” num eventual quadro de



agravamento da incapacidade parcial e permanente diante da constatação da perda da qualidade de segurado.

## 6. Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O texto final da MP nº 871/2019 traz a legalização da inscrição no CPF e no Cadastro Único como requisitos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ademais, o relatório aprovado retirou do texto da MP a autorização para que o INSS pudesse acessar dados bancários de quem pleiteasse o BPC, ressaltando que “nosso sistema de proteção de direitos fundamentais ligados à privacidade e à intimidade só admite o afastamento dessas garantias individuais de sigilo quando há apuração de irregularidades e investigações de ilícitos penais, jamais de forma prévia, como previsto no texto da MP” (p. 20).

## 7. Exigência de início de prova material para a comprovação de união estável de dependência econômica

Introdução de um § 5º no art. 16 da Lei nº 8.213/91, que obriga a apresentação de *início de prova material contemporânea aos fatos* para fins de comprovação de (1) união estável (companheiros e companheiras) e (2) dependência econômica (para os dependentes de 2ª e 3ª classe). Nesse ponto, a MP nº 871/2019 contraria frontalmente a jurisprudência dominante sintetizada, por exemplo, na Súmula nº 63 da Turma Nacional de Uniformização (TNU), “a comprovação de união estável para efeito de concessão de pensão por morte prescinde de início de prova material” (DOU 23/08/2012), impactando diretamente a concessão dos benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão. A justificativa apresentada vem eivada de “fraudemania”, sustentando-se no discurso sobre a escassez e o rigor técnico: “Os recursos públicos são finitos e apenas poderão dar conta de atender aos direitos previstos na legislação se aplicados com a maior higidez possível” (p. 22).



No tocante à exigência de *contemporaneidade*, o relatório aprovado vai além do texto original da MP nº 871/2019, propondo que se estipule que o início de prova material deva datar de período não superior aos 24 meses anteriores ao óbito ou ao recolhimento à prisão do(a) segurado(a). Também dispõe que se esclareça que a exigência do § 5º não exclui a necessidade de comprovar que a união estável teve duração de pelo menos dois anos, sob pena de que a pensão por morte eventualmente concedida ao companheiro(a) tenha duração de apenas quatro meses (art. 77§2º, V, “c” da Lei nº 8.213/91, com redação dada pela Lei nº 13.135/2015).

Ademais, acresce-se o § 7º ao art. 16 para *excluir*, de forma definitiva, da condição de dependente quem tiver sido condenado criminalmente por sentença com trânsito em julgado, como autor, coautor ou partícipe de homicídio doloso, ou *tentativa* deste, cometido contra a pessoa do segurado, ressalvando-se apenas os absolutamente incapazes e os inimputáveis, o que configura substancial ampliação da exclusão relativa ao companheiro/cônjuge trazida pela Lei nº 13.135/2015 no tocante ao recebimento da pensão por morte.

Nesse mesmo sentido, é importante ressaltar a inclusão do § 7º ao art. 77 da Lei nº 8.213/91, que prevê a possibilidade de *suspensão provisória* de cota parte do benefício de pensão por morte quando houver fundados indícios de que o dependente é autor, coautor ou partícipe de crime ou tentativa de homicídio doloso contra o segurado. Para tanto, prevê-se a abertura de processo administrativo próprio com respeito ao contraditório e à ampla defesa, determinando-se que, em caso de absolvição, todas as parcelas sejam pagas de forma corrigida e o benefício reativado de imediato.

Sinceramente, não sabemos o que mais nos espanta nessa previsão: a violação expressa ao princípio da presunção de inocência e usurpação da competência de julgamento do Poder Judiciário ou a inépcia gerencial ao prever uma medida que, no caso de absolvição,

demandará gasto adicional de recursos da autarquia previdenciária, representado pelo dever de correção monetária das parcelas suspensas.

#### **8. Vedação de inscrição *post mortem* do segurado contribuinte individual e de segurado facultativo (art. 17, §7º, da Lei nº 8.213/91)**

Essa alteração impacta sobretudo a possibilidade de recebimento de pensão por morte pelos dependentes do segurado contribuinte individual que preste serviços a empresas. Isso porque o relatório é enfático ao afirmar que “A norma que obriga a empresa contratante ao recolhimento de contribuições do contribuinte individual a seu serviço (art. 4º da Lei nº 10.666, de 2003) não o dispensa o segurado da inscrição, a qual deve ocorrer antes do óbito” (SIC, p. 23), levando a interpretação que conclui pela possibilidade de responsabilização do segurado contribuinte individual e penalização dos seus dependentes no tocante à ausência de inscrição, podendo-se supor, inclusive, que tal tese venha a ser utilizada para afastar a cobrança de eventuais contribuições previdenciárias devidas pela empresa tomadora de serviços, caso o segurado contribuinte individual venha a falecer sem ter feito sua inscrição.

#### **9. Resgate da carência (retirado do texto aprovado)**

No tocante à vedação do resgate do período de carência após nova filiação e cumprimento de porcentagem do período exigido, o Governo sofreu um revés, e no âmbito da votação do relatório, retornou-se a regra prevista no momento anterior à edição da MP nº871/2019, isto é, a possibilidade de reaver a carência após cumprimento de metade do período estipulado. Portanto, no texto consolidado e enviado ao Congresso Nacional para votação, o art. 27-A da Lei nº 8.213/91 passa a ter a seguinte redação: “Na hipótese de perda da qualidade de segurado, para fins da concessão dos benefícios de auxílio-doença, de aposentadoria por invalidez, de salário-maternidade e de auxílio-reclusão, o segurado

deverá contar, a partir da data da nova filiação à Previdência Social, com metade dos períodos previstos nos incisos I, III e IV do caput do art. 25”.

## **10. Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e comprovação da qualidade de segurado especial**

Por outro lado, o Governo conseguiu fazer passar um dos pontos mais polêmicos da MP nº 871/2019, que contou com forte resistência por parte dos parlamentares do Norte e Nordeste que compunham a comissão mista e também das entidades representativas dos trabalhadores rurais e pescadores artesanais.

Trata-se da inclusão dos art. 38-A e 38-B na Lei nº 8.213/91, que estipula a criação e gestão, por parte do Ministério da Economia, de um sistema de *cadastro dos segurados especiais* no âmbito do Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, valendo-se, para tanto, de acordos de cooperação firmados com Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e com órgãos da administração pública federal, estadual e municipal.

Referido cadastro deverá ser atualizado anualmente e, já a partir de 1º de janeiro de 2023, a comprovação da condição e do exercício da atividade rural do segurado especial deverá ocorrer *exclusivamente* pelas informações constantes do cadastro, ou seja, as declarações fornecidas por sindicatos de trabalhadores rurais ou colônias de pescadores (art. 106, III, da Lei nº 8.213/91) perdem a validade como prova da condição de segurado especial, ficando as entidades de classe absolutamente alijadas do processo de constituição e alimentação dos dados componentes desse novo cadastro. Entretanto, ainda nesse sentido, importante salientar que, no âmbito das negociações para a aprovação da MP, o Governo garantiu que alterará o texto da PEC nº 06/2019, para determinar que o cadastro só passe a valer após o cadastramento da maioria dos trabalhadores rurais, propondo uma espécie de “gatilho” que teria duração até 2025.

É interessante notar que a MP prevê que a atualização anual ocorra até 30 junho do ano subsequente. Caso o segurado especial não observe o prazo estipulado, seu tempo de trabalho rural somente será computado caso tenha recolhido, em época própria, a contribuição prevista no art. 25 da Lei nº 8.212/91. Portanto, eventualmente, caso perca o prazo anual e não tenha comercializado sua produção no ano de referência ou vertido contribuições como segurado facultativo, o segurado especial fica impedindo de ter o tempo de trabalho reconhecido para fins de cumprimento da carência e acesso aos benefícios. Ademais, o § 6º do art. 38-A veda qualquer atualização após o prazo de cinco anos.

Por fim, para o período anterior a 1º de janeiro de 2023, o § 2º do art. 38-B, estipula que “o segurado especial comprovará o tempo de exercício da atividade rural por meio de autodeclaração ratificada por entidades públicas credenciadas, nos termos do disposto no art. 13 da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010<sup>5</sup>, e por outros órgãos públicos, na forma prevista no regulamento”, estipulando-se que o INSS poderá, ainda, solicitar a apresentação de documentos referidos no art. 106 da Lei nº 8.213/91 caso encontre divergências nas informações.

## 11. Comprovação de tempo de serviço

O texto final da MP nº 871/2019 inclui no art. 55, §3º, da Lei nº 8.213/91 a exigência de que o início de prova material para fins de comprovação de tempo de serviço seja *contemporâneo dos fatos*, no que converge com a corrente já dominante nos Tribunais.

Ainda sobre a temática, convém destacar as alterações feitas no art. 96 da Lei nº 8.213/91, que tratam da Certidão de Tempo de Serviço/Contribuição. Nesse sentido, o texto da MP veda “a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição - CTC com o registro exclusivo de

---

<sup>5</sup> Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER

tempo de serviço, sem a comprovação de contribuição efetiva, exceto para o segurado empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso”, estabelecendo, entretanto, que a vedação não se aplica ao tempo de serviço anterior à edição da EC nº 20/98 que tenha sido equiparado por lei a tempo de contribuição (art. 96, V, e parágrafo único da Lei nº 8.213/91). Ademais, dispõe-se sobre a possibilidade de emissão de CTC para o contribuinte individual a partir de 1º de abril de 2003, estabelecendo-se que fica a empresa para quem ele prestou serviços obrigada ao respectivo recolhimento da contribuição, bem como ele próprio, quando for necessária complementação nos termos do art. 4º, §5º, da Lei nº 10.666/2003.

Em relação aos regimes próprios, o inciso VI passa a prever que somente será emitida CTC para ex-servidor. Por sua vez, o inciso VIII proíbe a desaverbação de tempo em regime próprio de previdência social quando o tempo averbado tenha gerado a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade, o que certamente dificulta o intercâmbio de tempos de contribuição entre regimes para os trabalhadores que verteram contribuições a mais de um deles.

## **12. Vedação da concessão de auxílio-doença ao segurado recluso em regime fechado**

O texto da MP encaminhado para sanção proíbe a concessão do benefício de auxílio-doença ao segurado recluso em regime fechado a partir da data da publicação da lei (art. 59, § 2º/c/ §7º da Lei nº 8.213/91). Também prevê a suspensão, pelo período de 60 dias, do auxílio-doença do segurado que for recolhido à prisão. Nesse sentido, se houver a sua soltura antes do término do prazo de 60 dias, o benefício é restabelecido a partir da data em que o segurado é colocado em liberdade. Por outro lado, caso o prazo se esgote sem que o segurado seja posto em liberdade, o benefício é cessado. Via emenda, o texto da MP ao menos passou a prever o direito de percepção integral do auxílio-doença na circunstância em que a prisão for declarada ilegal, além de previsão expressa no sentido de garantia do

direito de recebimento de auxílio-doença para segurado recluso que estiver cumprindo pena em regime aberto ou semiaberto.

A justificativa apresentada segue a linha do “populismo penal”, contrariando, inclusive, a diretriz interpretativa individualizante de tratar a política previdenciária como seguro, ou seja, a partir de uma vinculação estreita entre contribuição prévia e recebimento de benefício: “A proposta de vedação de concessão do auxílio-doença ao segurado recluso leva em conta que o segurado deixará de incorrer em gastos que antes deviam ser sustentados pelo benefício, como moradia e alimentação. Esses custos são pagos por toda a sociedade, não se justificando que seja mantido o pagamento de um benefício que perderá sua função de garantir a sobrevivência do segurado, que passará a ser assegurada pelo sistema prisional” (p. 30).

### **13. Instituição de prazo decadencial de 180 dias para requerimento de salário-maternidade (retirada do texto aprovado)**

Esse foi outro ponto em que o relator acatou as emendas apresentadas pelos parlamentares, retirando do texto final a previsão de prazo decadencial de 180 dias da ocorrência do parto ou da adoção para requerimento do salário-maternidade, que continua submetido às regras gerais de prescrição e decadência previdenciárias.

### **14. Alteração do prazo para o dependente ter direito à pensão por morte desde o óbito**

A MP nº 871/2019 altera o regime de concessão da pensão por morte para os filhos menores de 16 anos dos segurados do RGPS e do RPPS: a pensão somente será devida desde a data do óbito *quando requerida em até 180 dias após sua ocorrência* para os filhos menores de 16 anos; ultrapassado esse prazo, o benefício é devido desde o requerimento ou da data da decisão judicial, na hipótese de morte presumida. A proposta vai muito além da

estipulação do prazo de 30 dias contados do aniversário de 16 anos prevista no art. 234 da Instrução Normativa nº 77/2015, que já era objeto de críticas por parte da doutrina por restringir direito fundamental de adolescente sem fundamento legal. A justificativa apresentada é a de “desestimular fraudes com a falsificação de documentos e impedir o pagamento duplicado quando o benefício já é recebido por outra pessoa” (p. 32), verificando-se, pois, que a “fraudemania” não parece conhecer limites, mesmo quando esbarra no princípio constitucional de garantia de proteção prioritária à criança e ao adolescente (art. 227).

Convém lembrar que, conforme reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça, não corre prescrição contra os menores de 16 anos por serem considerados absolutamente incapazes (art. 3º c/c art. 198, I, do CC), podendo-se citar, como exemplo, o julgamento do REsp nº 1.700.071/PE, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., 03/05/2018, DJe 23/11/2018)<sup>6</sup>

### **15. Habilitação provisória do dependente à pensão por morte**

A MP nº 871/2019 criou o § 3º no art. 74 da Lei nº 8.213/1991, e o § 2º no art. 219 na Lei nº 8.112/1990, para dispor que o autor da ação judicial para o reconhecimento da qualidade de dependente poderá requerer a sua *habilitação provisória, exclusivamente para fins de rateio com outros dependentes*, vedado o pagamento da respectiva cota até o *trânsito em julgado da decisão judicial* que reconhecer a qualidade de dependente. Caso julgada improcedente a ação, o valor retido deverá ser corrigido pelos índices legais de reajustamento e pago de forma proporcional aos demais dependentes, de acordo com as suas cotas e o tempo de duração do benefício, conforme disposto no § 3º do art. 219 na Lei nº 8.112/1990, e no § 4º do art. 74 da Lei nº 8.213/1991. Ademais, via emenda, também restou previsto a possibilidade de que o INSS, em qualquer caso, cobre valores indevidamente pagos em função de nova habilitação (art. 74, § 6º da Lei nº 8.213/91).

<sup>6</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. *Nota Técnica n. 06/2019-PFDC*, de 22 de abril de 2019, p. 6



Mais uma vez, o MPF-PFDC chama a atenção para o tratamento dos dependentes do segurado falecido a partir da presunção de má-fé, ressaltando que, nesse caso, a situação se agrava ante ao caráter potencialmente alimentar do benefício, normalmente pago ao filho menor de idade e/ou companheiro do segurado falecido: “ao condicionar o pagamento da cota de pensão por morte ao trânsito em julgado da ação judicial, que pode demorar anos, a MP 871 retira do Poder Judiciário a possibilidade de analisar, em cada caso concreto, a necessidade da tutela de urgência, em razão do perigo de dano, o que é especialmente grave em se tratando de verbas de natureza alimentar, destinadas à manutenção do destinatário e de sua família<sup>7</sup>”.

#### **16. Limitação de duração da pensão ao prazo remanescente de alimentos temporários**

Nova modificação que afeta a dinâmica de concessão da pensão por morte tanto no RGPS, quanto no RPPS, passando-se a dispor que “na hipótese de o segurado estar obrigado por decisão judicial, na data do falecimento, ao pagamento de alimentos temporários a ex-cônjuge, ex-companheiro ou ex-companheira, a pensão por morte será devida pelo prazo remanescente na data do óbito, desde que não incida outra hipótese de cancelamento anterior do benefício” (art. 76, § 3º da Lei nº 8.213/91).

#### **17. Alterações no regime jurídico do auxílio-reclusão**

O *caput* do art. 80 da Lei nº 8.213, de 1991, que trata do auxílio-reclusão, teve a redação alterada pela MP nº 871, de 2019, para possibilitar a concessão apenas no caso de prisão em *regime fechado*. Também foi vedada a concessão caso o segurado receba pensão por morte ou salário-maternidade. O § 3º determina a aplicação de dispositivo constitucional e

<sup>7</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. *Nota Técnica n. 06/2019-PFDC*, de 22 de abril de 2019, p. 7

*restringe o auxílio-reclusão aos dependentes dos segurados de baixa renda. O § 4º dispõe que, para a aferição da renda mensal bruta para enquadramento do segurado no critério de baixa renda, deve-se considerar a média dos salários de contribuição apurados no período de 12 meses anteriores ao recolhimento à prisão.*

Outra alteração promovida pela MP sob a justificativa de “combater fraudes” foi condicionar a concessão do auxílio-reclusão à exigência de 24 contribuições mensais prévias para efeito de carência (art. 25, IV, da Lei nº 8.213/91). Segundo o texto do relatório, “a instituição de um prazo de carência para a concessão do benefício não objetiva prejudicá-los [os dependentes], mas estabelecer um regramento que dificulta a utilização abusiva do instituto” (p. 37), ainda que se reconheça que a carência é o dobro da exigida para outros benefícios não programáveis, como o auxílio-doença (p. 37), o que denota, no mínimo, uma desconsideração quanto ao dever de proteção dos dependentes do segurado privado de liberdade, podendo configurar ofensa ao princípio da pessoalidade da pena (art. 5º, XLV).

O §5º prevê a possibilidade de que tanto a certidão judicial quanto os atestados de permanência na situação de encarceramento possam ser substituídos pelo acesso à base de dados a ser disponibilizada pelo Conselho Nacional de Justiça.

Por fim, cumpre destacar a importante alteração na fórmula de cálculo do benefício de pensão por morte dos dependentes do segurado recluso que tenha contribuído para a previdência social durante o período de reclusão, porquanto se preveja que tais contribuições e seus respectivos salários de contribuição integrem o cálculo do valor da pensão, facultando-se a opção pelo valor do seguro reclusão (art. 80, § 8º, da Lei nº 8.213/91).

Diante do exposto, verifica-se que o benefício previdenciário de auxílio-reclusão sofreu grandes modificações a partir da MP nº 871/2019, denotando que ele deixa de estar

orientado para a proteção e garantia de renda dos dependentes do segurado recluso, razão que historicamente determinou a sua concessão nos mesmos moldes da pensão por morte, conforme previa o próprio art. 80 da Lei nº 8.213/91, em sua redação original. Vale destacar que “o auxílio-reclusão paga em média R\$ 1.296,87 (próximo do valor mínimo, que é de R\$ 998,00) e corresponde a ínfimos 0,31% do total de benefícios previdenciários pagos pelo regime geral, ou seja, sequer sob o prisma orçamentário a restrição se justifica<sup>8</sup>”.

### **18. Alterações no tocante à decadência previdenciária**

A MP nº 871/2019 alterou o art. 103 da Lei nº 8.213/91 que trata da decadência do direito ou ação do segurado, para aplicá-la também às hipóteses de revisão do ato de indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício. Anteriormente, apenas estava contemplada a hipótese da decadência do direito ou da ação de revisão da concessão do benefício. De acordo com o inciso I do dispositivo, o prazo decadencial de 10 anos é contado do dia primeiro do mês subsequente ao do recebimento da primeira prestação ou da data em que a prestação deveria ter sido paga com o valor revisto. Já o inciso II dispõe que deve ser contado a partir do dia em que o segurado tomar conhecimento da decisão de indeferimento, cancelamento ou cessação do seu pedido de benefício ou da decisão de deferimento ou indeferimento de revisão de benefício, no âmbito administrativo.

### **19. Descontos em benefícios**

O inciso II do art. 115 da Lei nº 8.213/91 passa a prever que, no que tange à possibilidade de desconto em caso de pagamento de benefício além do devido, estão sujeitos tanto o deferido em âmbito administrativo quanto o que decorre de ordem judicial, abrangendo benefício previdenciário ou assistencial indevido, ou além do devido, inclusive na hipótese

<sup>8</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. *Nota Técnica n. 06/2019-PFDC*, de 22 de abril de 2019, p. 8

de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, em valor que não exceda 30% de sua importância.

O § 3º do art. 115 prevê a inscrição em dívida ativa dos créditos constituídos pelo INSS em razão de benefício previdenciário ou assistencial pago indevidamente ou além do devido, inclusive no caso de cessação do benefício em decorrência de revogação de decisão judicial.

O § 4º do art. 115 prevê que também será inscrito em dívida ativa, na hipótese tratada pelo § 3º, o terceiro beneficiado que sabia ou deveria saber da origem do benefício pago indevidamente em razão de fraude, dolo ou coação, uma vez identificado em procedimento administrativo de responsabilização, configurando nova hipótese preocupante de ampliação da competência da autarquia previdenciária via processos administrativos, com evidente tratativa ampliada da teoria da responsabilidade, sobretudo quando se observa o disposto no §5º, que elege o regulamento como modalidade para disciplinar o procedimento mencionado.

Nesse mesmo sentido, o § 6º do art. 115 na redação original da MP previa que “A alienação ou a oneração de bens ou rendas, ou o início de um desses processos, por beneficiário ou responsabilizado inscrito em dívida ativa, nas hipóteses previstas nos § 3º e § 4º, será presumida fraudulenta e caberá ao regulamento disciplinar a forma de atribuir publicidade aos débitos dessa natureza”, porém, felizmente a Emenda nº 351 foi acolhida e ele foi retirado do texto final.

## **20. Ajuizamento de ação regressiva contra responsável por violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Lei n. 11.340/2006**

Para além da possibilidade de ação regressiva contra os responsáveis no caso de “negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicadas para a proteção individual e coletiva” (art. 120, I, da Lei nº 8.213/91), a MP nº 871/2019 inclui um

inciso II para possibilitar a cobrança dos *responsáveis* por violência doméstica e familiar contra a mulher. Ao valer-se do termo “responsável”, não indicando se há ou não o dever de observância quanto ao trânsito em julgado da sentença penal condenatória, a redação do dispositivo nos parece bastante genérica, incitando dúvidas quanto à possibilidade de cobrança do *acusado* de violência doméstica e familiar contra a mulher.

## **21. Alterações na Lei nº 7.783/89, que dispõe sobre o direito de greve**

A MP propõe acrescentar incisos ao art. 10 da Lei nº 7.783/89 para incluir como serviços ou atividades essenciais: (1) as atividades médico-periciais relacionada com o regime geral de previdência e a assistência social; (2) as atividades médico-periciais relacionadas com a caracterização do impedimento físico, mental, intelectual ou sensorial da pessoa com deficiência, por meio da integração de equipes multiprofissionais e interdisciplinares, para fins de reconhecimento de direitos previstos no Estatuto da Pessoa com Deficiência; (3) e outras prestações médico-periciais da carreira de Perito Médico Federal indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

## **22. Tentativa de desqualificar o acidente *in itinere* como acidente de trabalho no âmbito previdenciário – Aumento da dificuldade de acesso à benefícios por incapacidade e à pensão por morte (carência) (retirada do texto aprovado)**

O relatório final assim se pronuncia sobre a questão: “Por fim, em relação às emendas, entendemos que merece ser acolhida a de nº 223, que revoga a alínea “d” do inciso IV do art. 21 da Lei 8.213, de 1991, a qual equipara a acidente de trabalho aquele sofrido pelo segurado no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela. Conforme exposto na referida emenda, a revogação compatibiliza a legislação previdenciária à Lei nº 13.467, de 2017, que não mais considera como jornada de trabalho o tempo de deslocamento do trabalhador da residência para o trabalho e deste de volta para o lar” (p.

54). Porém, felizmente, no âmbito da votação, a referida emenda não foi acolhida, permanecendo a redação do dispositivo que equipara a acidente de trabalho o ocorrido “no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado”.

**Júlia Lenzi Silva é Consultora da LBS Advogados em Direito Previdenciário. Doutoranda em Direito do Trabalho e da Seguridade Social pela Universidade de São Paulo.**