

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O CUSTEIO DAS PERÍCIAS E NOVOS REQUISITOS DA PETIÇÃO INICIAL DE BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE.

Tatiana Conceição Fiore de Almeida

Introdução.

A Lei nº 14.331, de 04 de maio de 2022, foi sancionada e trouxe modificações para a sistemática de pagamento de honorários periciais em ações que discutam a concessão de benefícios assistenciais à pessoa com deficiência ou de benefícios previdenciários por incapacidade e sobre os requisitos da petição inicial em litígios e em medidas cautelares relativos a benefícios por incapacidade.

A alteração tem a finalidade de criar um ambiente financeiramente mais estável para o custeio das perícias judiciais nos processos em que o INSS é parte, um problema agravado indiretamente pela Emenda Constitucional 95, de 2016, que instituiu por 20 anos um teto de gastos no orçamento federal, e consequentemente implicou na paralisação do pagamento das perícias, prejudicando o financiamento socioeconômico dos processos de benefício por incapacidade ou benefícios assistenciais (BPC/LOAS).

Nosso objetivo é tecer breves considerações, e ventilar conjecturas desta nova regra que se aplica aos processos que tramitam na justiça federal e também àqueles da justiça estadual no exercício da competência delegada.

Relembrando a História

Há dois anos já se falava no fim da gratuidade das perícias judiciais contra o INSS.

Em 2019, a Lei 13.876 determinou que o Poder Executivo fosse o responsável pelo pagamento de uma perícia nos processos de benefício por incapacidade por até dois anos.

Isto aconteceu porque, já naquela época, os Tribunais não possuíam mais orçamento para custear as perícias.

Ocorre que o prazo concedido pela referida lei acabou em 23/09/2021. Em razão disso, em tese, no momento em que o Tribunal não tivesse mais recursos para continuar o pagamento de perícia, esse ônus poderia recair ao segurado.

De onde surgiu o problema?

O projeto é uma consequência indireta da Emenda Constitucional 95, de 2016, que instituiu por 20 anos um teto de gastos no orçamento federal.

No Poder Judiciário, uma das consequências do teto foi à paralisação do pagamento das perícias. Os peritos médicos da Justiça chegaram há ficar nove meses sem receber.

Porém, o texto aprovado, nas ações de competência da Justiça Federal, o dinheiro deverá ser repassado ao Conselho da Justiça Federal (CJF), que descentralizará os recursos aos tribunais regionais federais para pagamento aos peritos judiciais.

Todos os pagamentos serão condicionados à expressa autorização física e financeira na Lei Orçamentária Anual (LOA), e as perícias realizadas entre 20 de setembro de 2021 e a data de publicação da futura lei seguirão as regras do PL 4491/2021, sendo o Governo Federal responsável pelo pagamento das perícias médicas já realizadas, bem como aquelas que venham a ser feitas até o dia 31 de dezembro de 2024.

O projeto é importante para todos profissionais e principalmente por atender pessoas carentes, tipicamente despossuídas, que precisam do auxílio do governo para suas despesas imediatas.

Contextualizando as Legislações:

- **Lei 13.876/2019**

O motivo que levou o judiciário a fazer esta lei é que naquele momento, não havia mais limite orçamentário para custear as perícias para os que possuíam Gratuidade de Justiça. A atitude foi tomada para tentar frear os gastos, uma vez que o orçamento estava comprometido.

Entendam o Impacto

É preciso esclarecer a situação das ações previdenciárias em que há assistência judiciária gratuita deferida e perícias por realizar.

Esta Lei dispõe sobre honorários periciais em ações em que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) figure como parte e altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em especial o art. 832 da que passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos 3º-A e 3º-B.

O parágrafo 3º – A diz que para os fins do § 3º do artigo 832 da CLT, salvo na hipótese de o pedido da ação limitar-se expressamente ao reconhecimento de verbas de natureza exclusivamente indenizatória, a parcela referente às verbas de natureza remuneratória não poderá ter como base de cálculo valor inferior: ao salário-mínimo, para as competências que integram o vínculo empregatício reconhecido na decisão cognitiva ou homologatória; ou à diferença entre a remuneração reconhecida como devida na decisão cognitiva ou homologatória e a efetivamente paga pelo empregador, cujo valor total referente a cada competência não será inferior ao salário-mínimo.

Já o parágrafo 3º-B que caso haja piso salarial da categoria definido por acordo ou convenção coletiva de trabalho, o seu valor deverá ser utilizado como base de cálculo para os fins do parágrafo 3º-A do artigo 832 da CLT

Aqui cabe um desabafo a Lei 13.876, publicada em 23/9/19, que em seu projeto abordava apenas sobre honorários periciais em ações em que o INSS fosse parte, e

sofreu alteração no andamento do processo legislativo, notadamente no Senado Federal, onde recebeu emenda da senadora Soraya Thronicke, e passou, sorrateiramente e de forma absolutamente estranha e anômala, a tratar também da base de cálculo mínima das contribuições previdenciárias em sentenças cognitivas ou homologatórias na Justiça do Trabalho.

Porém, a Lei nº 13.876/2019 estabeleceu que coubesse ao Poder Executivo, pelo prazo de dois (02) anos, a responsabilidade pelo pagamento das perícias nas ações previdenciárias em que o INSS é parte e há assistência judiciária gratuita deferida.

Para melhor compreensão nos processos que envolvem o INSS, o respectivo juiz nomeia um perito, o que até então era pago com orçamento da Justiça Federal, na rubrica Assistência Jurídica a Pessoas Carentes (AJPC).

Destacamos que prazo da lei para esse pagamento terminou em 23 setembro de 2021, e desde então a Justiça está impossibilitada de garantir a regular tramitação dos processos de benefícios por incapacidade temporária ou permanente (auxílio doença, auxílio-acidentário e Aposentadoria por Invalidez) e LOAS, pois não há recursos orçamentários para o custeio das perícias médicas, o que certamente levará à paralisação dessas ações.

Importante esclarecer que algumas Varas Federais ou Estaduais (onde tramitam ações acidentárias), já repassam esse ônus aos jurisdicionados nos processos de benefícios por incapacidade, com a finalidade de que tenham garantidos uma prestação jurisdicional acessível, rápida e efetiva.

E aqui a Lei agiganta alguns problemas:

1 - Devido ao regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, que estabeleceu limite de gastos para as despesas primárias pelo período de 20 anos, o orçamento destinado à AJPC, em 2018, acabou sendo insuficiente.

2 - Os atrasos ou a falta de pagamento de perícias judiciais impossibilitam, atualmente, a manutenção de quadro de profissionais qualificados e interessados na prestação do trabalho.

3 - O Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) será o órgão responsável por julgar os recursos relacionados à compensação previdenciária entre o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com único objetivo de reduzir a judicialização do tema.

- **PLC 3-194/2020**

O PL 3914/2020 original define que a perícia gratuita seja disponibilizada somente para os trabalhadores que possuam renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo e sejam beneficiários da justiça gratuita. Essa proposta do deputado Hiran Gonçalves que determinava que o Poder Judiciário utilizasse recursos próprios para arcar com a custa da perícia médica em ações contra o INSS.

Posteriormente esse texto foi alterado para garantir a perícia médica gratuita, em processos judiciais, fosse disponibilizada somente para os segurados comprovadamente com baixa renda, além de requisitos mínimos para a petição inicial e de outras determinações.

Segundo a lei, considera-se pessoa de baixa renda quem tenha concedido o benefício da Gratuidade da Justiça e possua:

- Renda familiar mensal per capita de até 1/2 salário mínimo;
- Renda familiar mensal de até três salários mínimos.

O problema maior é o fato de que boa parte das pessoas que ingressam com ação contra o INSS são muito humildes, com recursos escassos e, muitas vezes, sem renda, que buscam através do processo judicial justamente um benefício para poder lhe ajudar com o mínimo existencial. Dessa forma, são pessoas que, por lei, fazem jus à gratuidade da justiça.

O Projeto de Lei trata exclusivamente de perícia médica, sem previsão para pagamento de honorários dos peritos assistentes sociais, convocados pelos juízes para determinar a condição social do segurado.

Atualmente a proposição está tramitando no Senado, sem relator, após desistência do Senador Luiz Carlos Heinze e sem previsão de votação.

Uma trava legal está fazendo que os segurados do INSS que buscam a Justiça para conseguir benefícios como incapacidade temporária ou permanente (auxílio-doença, auxílio acidente ou aposentadoria por invalidez) e LOAS, sigam sem respostas para seus pedidos.

O PL prevê que caberá ao segurado antecipar o pagamento da perícia médica, sendo reembolsado ao final do processo somente em caso de vitória. E que apenas os segurados de baixa renda terão direito à isenção desta antecipação.

Todavia, mesmo esses segurados poderão ser afetados pela falta de recursos do poder Judiciário e ter de pagar para ter direito à perícia judicial.

• **Recurso 38/2021**

Em 04 de agosto de 2021, a Câmara dos Deputados rejeitou o Recurso 38/2021, que trata sobre o Projeto de Lei (PL) 3914/2020.

O projeto prevê o pagamento antecipado, por parte do segurado, do valor das perícias médicas em processos contra o INSS.

O recurso do deputado Bohn Gass, foi apresentado após a aprovação do projeto pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

Segundo o deputado, o texto substitutivo aprovado teria desconfigurado o propósito original e causado danos significativos aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, e apontou a não fruição dos direitos de acesso à justiça e à gratuidade judiciária.

Nesse sentido, cumpre destacar trecho do impugnação:

“Nitidamente, o regramento trazido pelo substitutivo da CCJC para litígios previdenciários poderá se tornar o cerceamento da fruição do direito à justiça para efetividade dos benefícios previdenciários, além da restrição de acesso à gratuidade judiciária, todos constituídos como garantias fundamentais, podendo ser objeto futuro de ações de inconstitucionalidade.”

Dessa forma, a matéria segue a tramitação inicialmente prevista, devendo seguir para o Senado Federal.

- **PLS 4491/2021**

O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou na terça-feira, 15 de março de 2022, o Projeto de Lei do Senado 4491/2021, que garante, de forma definitiva, o custeio das perícias do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Como houve alterações no texto aprovado pelo Senado Federal, o PL agora volta para nova votação naquela Casa.

Em breve resumo de acordo com o substitutivo do relator, deputado Hiran Gonçalves, não haverá mais cobertura da perícia para quem não for considerado hipossuficiente financeiramente, inclusive em ações pedindo benefícios assistenciais à pessoa com deficiência ou benefícios previdenciários por incapacidade laboral.

Entretanto, quando a pessoa não tiver dinheiro para pagar a perícia e perder a causa, o pagamento deverá apenas ser suspenso, como prevê o Código de Processo Civil (CPC).

Pelo código, todas as despesas com a perda da causa (sucumbência) terão sua cobrança suspensa, e o credor terá cinco anos para demonstrar que a pessoa passou a ter condições de pagar as custas. Depois desse prazo, as obrigações serão extintas.

Se a causa se referir a acidente do trabalho, de competência da Justiça estadual, o INSS deverá antecipar os valores, e nas demais ações, de competência da Justiça Federal, o dinheiro será repassado ao Conselho da Justiça Federal, que descentralizará os recursos aos tribunais regionais federais para pagamento aos peritos judiciais.

Todos os pagamentos serão condicionados à expressa autorização física e financeira na Lei Orçamentária Anual (LOA).

No entanto as perícias realizadas entre 20 de setembro de 2021 e a data de publicação da futura lei seguirão as novas regras.

Por meio de revogação na lei dos benefícios previdenciários (Lei 8.213/91), os litígios e medidas cautelares relativos a acidentes do trabalho não precisarão mais ser analisados, na esfera administrativa, pelos órgãos da Previdência Social com prioridade para

conclusão; e, na via judicial, pela Justiça dos estados e do Distrito Federal, segundo rito sumaríssimo, inclusive durante as férias forenses, ambos com isenção de custas e verbas de sucumbência.

O texto aprovado cria ainda mais exigências para o interessado entrar com petição na Justiça em causas sobre benefícios por incapacidade laboral, inclusive os relativos a acidentes do trabalho, além do já exigido no CPC, a petição deverá conter:

- comprovante de indeferimento do benefício pela administração ou de sua não prorrogação, quando for o caso;
- comprovante da ocorrência do acidente de qualquer natureza ou do acidente do trabalho, se for esse o caso; e
- documentação médica sobre a doença alegada como causa da incapacidade discutida na via administrativa.

Uma quarta exigência foi excluída do texto por meio da aprovação de um destaque do Psol, o trecho retirado, exigia que o trabalhador teria também de conseguir um documento emitido pelo empregador com a descrição das atividades desenvolvidas por ele no posto de trabalho ocupado quando da ocorrência do acidente.

Se a ação questionar a perícia médica federal, a petição deverá conter também:

- descrição clara da doença e das limitações que ela impõe;
- indicação da atividade para a qual o autor alega estar incapacitado;
- possíveis inconsistências da avaliação médico-pericial discutida; e
- declaração descrevendo os motivos pelos quais entende ser a causa diferente de outras com jurisprudência, quando for o caso.

O substitutivo aprovado permite ao juiz solicitar nova perícia administrativa se o autor da ação não tiver recorrido da decisão baseada na perícia anterior.

Quando a controvérsia for somente sobre o exame, se essa nova perícia reconhecer a incapacidade laboral do interessado e ele atender aos demais requisitos para receber o benefício, o processo será extinto por perda do objeto sem a imposição de quaisquer ônus de sucumbência.

Se o juiz decidir pela realização de exame médico-pericial por perito vinculado ao Judiciário e este mantiver o resultado da perícia realizada na via administrativa, o juiz poderá, ouvida a parte autora, julgar improcedente o pedido.

No caso de o exame do perito judicial divergir da perícia administrativa, o médico deverá indicar no laudo, de forma fundamentada, as razões técnicas e científicas da discordância, especialmente quanto à comprovação da incapacidade, sua data de início e a sua correlação com a atividade laboral do interessado.

- **Votação do PLS 4491/2021**

Em 30 de março de 2022, o Senado reanalisou a proposta alterada pela Câmara dos Deputados, e aprovou o texto que estabelece que, a partir de 2022, cabe ao governo pagar antecipadamente o valor das perícias judiciais nas ações envolvendo o INSS nos casos especificados, e o mesmo valerá para as perícias de ações de setembro de 2021 até o início deste ano.

O projeto diz ainda que o pagamento dos honorários periciais se limita a uma perícia por processo judicial, e, excepcionalmente, caso determinado por instâncias judiciais superiores, outra perícia poderá ser realizada.

Também insere na legislação regra, já prevista no Código de Processo Civil, que estabelece que nas ações envolvendo o INSS as perícias judiciais serão custeadas por quem perder o processo, ressalvadas as pessoas de baixa renda com direito à "justiça gratuita", que são a maioria nesses casos.

O texto seguiu para sanção presidencial e foi convertido na Lei 14.331, de 04 de maio de 2022, publicada no Diário Oficial da União de 05 de maio de 2022.

- **Lei 14.331, de 2022**

A Lei 14.331, de 2022, alterou dispositivos da Lei nº 13.876, de 20 de setembro de 2019 e da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, determinando que “pelos o ônus encargos relativos ao pagamento dos honorários periciais ficará a cargo da parte vencida no processo, mas, isso não modifica em nada o contexto da assistência judiciária gratuita que dispensa a parte hipossuficiente do ônus da sucumbência”.

Essa medida atribuída ao vencido não modifica a responsabilidade do réu em antecipar o pagamento da perícia judicial.

Importante esclarecer que a única exceção se aplica a parte que comprovadamente disponha de condição suficiente para arcar com os custos de antecipação das despesas referentes às perícias médicas judiciais, ocasião em que deverá antecipar os custos dos encargos relativos ao pagamento dos honorários periciais.

Na antecipação destes recursos para o financiamento das perícias judiciais, o Poder Executivo Federal atuará da seguinte maneira:

I – nas ações de competência da Justiça Federal, incluídas as que tramitem na Justiça Estadual por delegação de competência, as dotações orçamentárias para o pagamento de honorários periciais serão 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, os quais repassarão os valores aos

peritos judiciais após o cumprimento de seu múnus, independentemente do resultado ou da duração da ação, vedada a destinação desses recursos para outros fins;

II – nas ações de acidente do trabalho, de competência da Justiça Estadual, os honorários periciais serão antecipados pelo INSS.

Aqui destaco um antigo problema, a insegurança jurídica da aplicabilidade das regras do CPC quanto à perícia médica nos Juizados Especiais Federais, isso porque alguns juízes negam tal aplicabilidade sob os argumentos da necessidade de sobreposição principiológica da simplicidade e celeridade relativos aos procedimentos específicos do JEF, o que entendo ser um grande equívoco, já que na omissão de regramentos na legislação especial dos Juizados sobre a produção de prova, aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, e não podemos valorar esses princípios sobrepondo a um devido e justo processo legal.

Resumidamente se não há norma específica que trate sobre o tema nas legislações especiais, não há como invocar princípios para regulamentar a produção de provas.

Outro ponto esta relacionado as despesas com as perícias judiciais que ficam condicionadas à expressa autorização física e financeira na lei orçamentária anual das despesas decorrentes, como já dito acima fruto da Emenda Constitucional 95, que limita o teto dos gastos.

Além destas regras para o pagamento das perícias judiciais, a Lei nº 14.331/2022 incluiu o artigo 129-A na Lei nº 8.213/91 que estabelece novos requisitos para a petição inicial em litígios e em medidas cautelares relativos a benefícios por incapacidade.

Este dispositivo determina que em complemento aos requisitos previstos no art. 319 do CPC, a petição inicial de ações de todos os ritos e medidas cautelares relativas aos benefícios por incapacidade deverá observar os seguintes regramentos:

I – quando o fundamento da ação for a discussão de ato praticado pela perícia médica federal, a petição inicial deverá conter:

- a) descrição clara da doença e das limitações que ela impõe;
- b) indicação da atividade para a qual o autor alega estar incapacitado;
- c) possíveis inconsistências da avaliação médico-pericial discutida; e
- d) declaração quanto à existência de ação judicial anterior com o objeto de que trata este artigo, esclarecendo os motivos pelos quais se entende não haver litispendência ou coisa julgada, quando for o caso;

II – para atendimento do disposto no art. 320 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, a petição inicial, qualquer que seja o rito ou procedimento adotado, deverá ser instruída pelo autor com os seguintes documentos:

- a) comprovante de indeferimento do benefício ou de sua não prorrogação, quando for o caso, pela administração pública;
- b) comprovante da ocorrência do acidente de qualquer natureza ou do acidente do trabalho, sempre que houver um acidente apontado como causa da incapacidade;
- c) documentação médica de que dispuser relativa à doença alegada como a causa da incapacidade discutida na via administrativa.

O parágrafo 1º ressalta que quando determinada pelo juízo a realização de exame médico-pericial por perito do juízo, este deverá, no caso de divergência com as conclusões do laudo administrativo, indicar em seu laudo de forma fundamentada as razões técnicas e científicas que amparam o dissenso, especialmente no que se refere à comprovação da incapacidade, sua data de início e a sua correlação com a atividade laboral do periciando.

O parágrafo 2º diz que quando a conclusão do exame médico 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.

Já o § 3º, determina que se a controvérsia versar sobre outros pontos além do que exige exame médico-pericial, observado o disposto no § 1º deste artigo, o juízo dará seguimento ao processo, com a citação do réu.

A norma também adota como regra a inversão do rito processual com a realização da perícia médica antes da citação do INSS, já determinada na Recomendação Conjunta Nº 1 de 15 de dezembro de 2015, como se parecesse validar, ou melhor dizendo inovar o que já existia:

“Artigo 1º Recomendar aos Juízes Federais e aos Juízes de Direito com competência previdenciária ou acidentária, nas ações judiciais que visem à concessão de benefícios de aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente e dependam de prova pericial médica, que:

I - ao despacharem a inicial, considerem a possibilidade de, desde logo, determinarem a realização de prova pericial médica, com nomeação de perito do Juízo e ciência à parte Autora dos quesitos a ele dirigidos, facultando-se às partes a apresentação de outros quesitos e indicação de assistentes técnicos, e, se possível, designando data, horário e local para o ato;

II - a citação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) seja realizada acompanhada de laudo da perícia judicial, possibilitando a apresentação de proposta de acordo ou resposta pela Procuradoria-Geral Federal;

III - priorizem a concentração das perícias, viabilizando a participação da assistência técnica das partes;

IV - também ao despachar a inicial, intimem o INSS para, sempre que possível, fazer juntar aos autos cópia do processo administrativo (incluindo eventuais perícias administrativas) e/ou informes dos sistemas informatizados relacionados às perícias médicas realizadas”.

Vamos considerar que de fato isso sirva para priorizar e agilizar a instrução e o julgamento das ações de natureza previdenciária.

Considerações Finais

Temos Certeza que as políticas em seguridade social e previdência devem contrapor ao que mais perfeito acolhe aos cidadãos e aos segurados, que são pretexto de ser do aparelho público de custeamento da ordem social.

Se por um lado há um impasse no orçamento estimado do Poder Judiciário para o custeio da Assistência Judiciária Gratuita, acarretado pelo acréscimo de demandas advindas do programa “pente fino” do INSS e pelo teto dos gastos. Em contrassenso, é imoral impedir o acesso à justiça e à prova, o que a proposta que obriga os segurados a pagar pela perícia médica, quando ajuízem ações previdenciárias, faz.

Afinal, os segurados não são a causa da judicialização, mas sim as vítimas de todo um sistema ainda disfuncional que não valoriza o foco de sua função (o cidadão) e seus servidores, colocando a todos no mar da insegurança jurídica.

Os Projetos do governo federal que relativiza a gratuidade de justiça para que os segurados paguem à custa processual (honorários periciais, sucumbência e custas outras) beira a insensatez e está tomada pela total falta de empatia.

Estas pessoas que buscam a justiça o fazem porque necessitam de bem estar-social e dignidade, estão doentes, incapazes, em tratamento médico, sem poder trabalhar e pior: sem receber absolutamente nada do empregador e do INSS por meses!

Estes trabalhadores e trabalhadoras ficam meses na fila do INSS acreditando que poderão ser beneficiados, mas muitos recebem NÃO como resposta e apenas têm o Poder Judiciário como socorro, visto que o Conselho de Recurso, que não recebe o investimento e valorização devidos, não tem condições de analisar e reverter às decisões do INSS em benefícios por incapacidade, diante das impossibilidades físicas, estruturais e orçamentárias.

De tudo, estou certa de que acesso à Justiça está, de fato, lhes sendo negado, porque não basta permitir o ingresso da ação judicial se, no momento seguinte, o segurado não consegue prosseguir porque tem que arcar com custas processuais para produzir prova exigido pelo juízo.

Por fim, o segurado não tem condições de custear a perícia porque está afastado do trabalho e doente, sofre mais esta injustiça, por ter contribuído para a previdência de

modo obrigatório e, agora necessitado não conseguir provar seu direito e ter o livre acesso à justiça.