

NOTA TÉCNICA n.07/2024

**PROJETO DE LEI 4.154/2019 –
CONTAGEM DE PRAZOS NO
PROCESSO ADMINISTRATIVO
PREVIDENCIÁRIO**

NOTA TÉCNICA n.07/2024

PROJETO DE LEI 4.154/2019 – CONTAGEM DE PRAZOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO

Sumário

Sumário	2
Resumo:	2
Contextualização	3
1. Comando normativo:.....	3
2. Da aplicação atual no Processo Administrativo Previdenciário da norma vigente:.....	3
2.1 Da Contagem dos Prazos no Processo Administrativo Federal.....	3
2.2 Da Contagem dos Prazos no Processo Administrativo Previdenciário	4
3. Da análise do Projeto de Lei nº 4.154/2019:.....	7
3.1 Dos Preceitos observados no Processo Administrativo Previdenciário com a aprovação do PL nº 4.154/20149	8
3.2 Dos efeitos do PL nº 4.154/2019 no Processo Administrativo Previdenciário	9
3.3 Sugestões para aplicação do PL nº 4.154/2019 no âmbito interno do INSS e publicidade dos atos.....	10
4. Da aplicação do Projeto de Lei nº 4.154/2019 nos moldes do Código de Processo Civil vigente: ...	10
Considerações finais:.....	12

Resumo:

Dispõe sobre o Projeto de Lei nº 4.154/2019, que altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, objetivando fixação de prazos em dias úteis e suspensão deles no período de 20 de dezembro a 20 de janeiro.

Contextualização

Este documento tem como objetivo analisar o Projeto de Lei nº 4.154/2019, de autoria do Senador Airton Sandoval (MDB/SP), que propõe alterações na Lei nº 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo Federal - LPAD) para estabelecer a contagem de prazos em dias úteis e sua suspensão no período de 20 de dezembro a 20 de janeiro.

A análise se concentra nos impactos dessa medida no âmbito do processo administrativo previdenciário, com o objetivo de oferecer uma visão detalhada e crítica sobre as possíveis mudanças e suas implicações.

Para a referida análise, foram realizadas pesquisas nos demais órgãos públicos e privados, com o fim de levantamento da forma de aplicação da contagem do prazo e aplicação da suspensão dele no período de 20 de dezembro a 20 de janeiro.

1. Comando normativo:

O Projeto de Lei visa alterar os artigos 66 e 67 vigentes na Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

2. Da aplicação atual no Processo Administrativo Previdenciário da norma vigente:

2.1 Da Contagem dos Prazos no Processo Administrativo Federal

Desde 1999, o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal é regulado pela Lei nº 9.784, que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

Contudo, as alterações legislativas levadas a efeito na última década, em especial o advento do Código de Processo Civil de 2015, geraram dúvidas e divergências de entendimento quanto à aplicação de suas disposições no processo administrativo.

Uma das grandes celeumas diz respeito à forma de contagem dos prazos no processo administrativo. A Lei n. 9.784/1999, promulgada durante a vigência do Código de Processo Civil de 1973, estabeleceu, em seus artigos 66 e 67, que os prazos expressos em dias deveriam ser contados de modo contínuo e, salvo motivo de força maior, não seriam suspensos, seguindo a linha do normativo processual civil vigente à época.

O artigo 219 do Código de Processo Civil de 2015, por seu turno, estabelece que “*na contagem de prazo em dias, estabelecido por lei ou pelo juiz, computar-se-ão somente os dias úteis*”, ressaltando-se que, de acordo com o artigo 15 do mesmo código, na ausência de normas que regulem processos administrativos, as disposições do CPC deverão ser aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Ocorre que, no âmbito do processo administrativo federal, prevalece o entendimento de que, até que advenha alteração legislativa específica, os prazos contam-se de modo contínuo, salvo nas hipóteses excepcionais de contagem de prazo em dias úteis.

Acrescenta-se, ainda, o Enunciado 33 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho da Justiça Federal (CJF/STJ), ocorrida em 2020, que estabelece que os prazos processuais no âmbito do processo administrativo devem ser contados em dias corridos, mesmo após o CPC/2015.

Encontra-se uma legislação desatualizada e desarmoniosa, vez que a Lei do Processo Administrativo Federal – LPAD está em vigor desde 1999 sem sofrer alterações e atualizações, causando ausência de sincronia com as demais normativas.

2.2 Da Contagem dos Prazos no Processo Administrativo Previdenciário

O Processo Administrativo Previdenciário (PAP) é o instrumento utilizado pela administração pública para proteger e resguardar os direitos dos segurados e seus dependentes, com a devida publicidade dos atos e aplicação dos Princípios do Contraditório e Ampla Defesa.

O PAP está regulamentado na Lei 9.784/99, no artigo 5º da Constituição Federal, artigo 15 do Código de Processo Civil, Instrução Normativa 128/2022 e Portaria DIRBEN/INSS nº 993/2022.

Em relação à contagem dos prazos aplicáveis, a previsão contida no artigo 66 da Lei 9.784/99, artigo 597 da IN 128/2022 e artigo 75 da Portaria 993/2022, dispõem sobre a contagem do prazo em dias contínuos, vejamos:

Art. 66. Os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal.

§ 2º Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo.

§ 3º Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data. Se no mês do vencimento não houver o dia equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês.

Art. 597. Todos os prazos previstos em relação aos pedidos de interesse dos segurados junto ao INSS são contados em dias corridos, a partir da data da cientificação, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

Parágrafo único. Será considerado prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal. (Lei 9.784/99)

Art. 75. O prazo para cumprimento da exigência é de 30 (trinta) dias, contados da data da ciência do interessado, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período, se ele apresentar pedido justificado.

§ 1º Todos os prazos previstos em relação aos pedidos de interesse dos segurados junto ao INSS começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento, observando-se que:

I - considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente nas unidades de atendimento ou este for encerrado antes da hora normal;

II - os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo; e

III - os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data e se, no mês do vencimento, não houver o equivalente àquele do início do prazo, tem-se como termo o último dia do mês.

§ 2º O não atendimento da comunicação não implica no reconhecimento da verdade dos fatos de modo desfavorável à pretensão formulada pelo interessado. (Portaria 992/2022)

Como se percebe, a regra a contagem dos prazos contidas na Lei, na Instrução Normativa e na Portaria, sinalizam a contagem em dias corridos. Ressalta-se que a Instrução Normativa e a Portaria foram publicadas após a edição do Novo Código de Processo Civil de 2015 e não se adequaram à efetiva aplicação dos artigos 219 e 220 do Código de Processo Civil.

No contexto atual, o processo administrativo previdenciário não prevê a interrupção de prazos nem a contagem em dias úteis e a não suspensão do prazo entre 20 de dezembro a 20 de janeiro. Isso significa que os prazos processuais correm ininterruptamente, incluindo sábados, domingos e feriados. Tal característica gera insegurança jurídica aos segurados, especialmente

em situações que exigem a apresentação de documentos ou a realização de diligências em datas que não coincidem com dias úteis.

Uma situação corriqueira é a abertura de exigência pelo INSS para apresentação de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC), que deve ser obtida junto aos órgãos públicos, os quais, como é de conhecimento geral, interrompem os atendimentos entre os meses de dezembro e janeiro. Ou seja, caso o INSS emita carta de exigência para apresentação desse documento entre dezembro e janeiro, considerando que não há a suspensão dos prazos no processo administrativo previdenciário, o cumprimento do prazo por parte do segurado será impossibilitado.

Ademais, a contagem de prazos em dias corridos nos processos administrativos gera prejuízos aos segurados e/ou beneficiários e seus representantes legais, pois obriga o trabalho em dias não úteis, como finais de semana e feriados, dos períodos de recesso forense previsto no CPC de 20 de dezembro a 20 de janeiro de cada ano.

Todavia, não deverá haver impacto imediato em caso de uma eventual aprovação deste projeto de lei no processo administrativo previdenciário de benefícios do INSS. Isto porque o processo administrativo previdenciário é regido por legislação específica (Lei n. 8.213/1991) e por regulamento próprio (Decreto n. 3.048/1999), além da Instrução Normativa n. 128/2022 e da Portaria MTP n. 4.061/2022, que dispõem sobre seus prazos. De modo que a LPDA tem sido aplicada apenas de maneira subsidiária como expressa o art. 69 da Lei n. 9.784/1999: "*Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria aplicando-se lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei*".

O próprio artigo 15 do CPC permite aplicação subsidiária a todo o ordenamento jurídico, inclusive aos processos regidos por leis especiais, sempre que não houver disposição especial em contrário: "*Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente*". Inclusive, o STJ possui entendimento fixado na Súmula 633 no sentido de que, nos Estados e Municípios em que inexitem leis locais que disciplinem o processo administrativo, a Lei 9.784/99 tem aplicação subsidiária: "*A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria*".

3. Da análise do Projeto de Lei nº 4.154/2019:

O Projeto de Lei nº 4.154/2019 propõe a alteração da LPAD (Lei 9.784/99) para estabelecer a contagem de prazos em dias úteis e sua suspensão no período de 20 de dezembro a 20 de janeiro. Essa medida visa harmonizar o processo administrativo previdenciário com outras áreas do direito, especialmente com o Código de Processo Civil, que já adota essa contagem de prazos.

A contagem de prazos em dias úteis é uma inovação trazida pelo Novo CPC, que evita a necessidade de trabalhar em finais de semana e feriados, promovendo melhor qualidade de vida e eficiência no trabalho dos advogados e garante aos segurados e partes do processo prazo real para cumprimento de exigências e busca por documentos complementares.

A suspensão dos prazos processuais entre 20 de dezembro e 20 de janeiro é outra inovação do Novo CPC, que garante um período de descanso aos advogados e contribui para a celeridade processual.

O Novo Código de Processo Civil (CPC) de 2015 promove a cooperação entre os sujeitos do processo, atendendo às necessidades dos advogados e operadores do direito que trabalham diariamente no foro.

Ressalta-se que, no próprio voto do Relator Deputado Lafayette de Andrada, apresentado em 20/12/2022, constou a importância da aprovação do Projeto de Lei para a segurança jurídica para quem utiliza o Processo Administrativo: *“As modificações propostas pelo PL n.º 4154/2019 são importantes para a segurança jurídica nos processos administrativos, consolidando o disposto nos incisos LV e LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal”*.

Neste sentido, vale citar que o Estado do Rio de Janeiro sancionou a Lei 9.789/2022 para incluir a contagem de prazos processuais administrativos em dias úteis e suspender os prazos entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, demonstrando os benefícios dessa prática.

Na literatura Processual Civil brasileira já é consolidado que: “[...] nem é preciso muita experiência forense para compreender que, com prazos em trâmite durante o final de semana, o advogado simplesmente não tem descanso. [...] a crítica de que a previsão legal ofende o princípio da celeridade processual destoa em absoluto da realidade forense. O processo demora demais, muito além do tempo razoável previsto no art. 5.º, LXXVIII, da CF, mas culpar os

prazos por isso é inocência. A culpa na realidade é do tempo morto, ou seja, o tempo de espera entre os atos processuais, principal culpado pela morosidade procedimental” (in: NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Novo código de processo civil comentado. Salvador: Editora Juspodivm, 2016. p. 348-349).

Então, o Projeto de Lei nº 4.154/2019 propõe a correção desta insegurança jurídica e tratamento igualitário, garantindo também o contraditório e ampla defesa aos envolvidos no processo administrativo.

3.1 Dos Preceitos observados no Processo Administrativo Previdenciário com a aprovação do PL nº 4.154/20149

A aprovação do Projeto de Lei nº 4.154/2019 traria diversos benefícios aos segurados do INSS, tais como:

Maior segurança jurídica: A contagem de prazos em dias úteis proporcionaria maior clareza e previsibilidade aos segurados, facilitando o acompanhamento do processo e a organização da documentação necessária.

Redução de perda de prazo pelo segurado: A interrupção dos prazos durante o recesso de fim de ano evitaria que os segurados perdessem prazos importantes por estarem em férias ou impossibilitados de acessar os serviços do INSS.

Maior isonomia: A medida colocaria os segurados do INSS em pé de igualdade com os demais cidadãos que já se beneficiam da contagem de prazos em dias úteis em outras áreas do direito, especialmente os processos judiciais, que seguem a regra do CPC de 2015, onde determina contagem em dias úteis e de 20/12 até 20/01 do ano seguinte, conforme artigos 216 e seguintes.

Da forma de contagem do prazo para o segurado: Se equiparado ao Código de Processo Civil, os prazos iniciados antes do recesso têm a sua contagem suspensa e retornam no primeiro dia útil subsequente ao dia 20/01. Os prazos que seriam iniciados durante o recesso têm a sua contagem iniciada apenas após o término da suspensão dos prazos.

Aqui se traz uma tabela elucidativa da contagem dos prazos em alguns artigos contidos nas normas atuais:

LEGISLAÇÃO	PRAZO EM DIAS CONTÍNUOS	PROJETO DE LEI 9.784/99 – PROJEÇÃO EM DIAS ÚTEIS
		–

Artigo 566 da IN 128/2022- PRAZO DE EXIGÊNCIA	30 dias	45 dias
Artigo 580 da IN 128/2022 – PRAZO DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO E CONTRARRAZÕES	30 dias	45 dias
ARTIGO 126 da Lei 8.213/91 – prazo recursal	30 dias	45 dias

Nota-se que os segurados terão um prazo mais extenso para cumprimento do prazo e não correrá o risco de o processo ser encerrado sem análise de mérito, conforme prevê o artigo 574, parágrafo 4º, da IN 128/2022.

3.2 Dos efeitos do PL nº 4.154/2019 no Processo Administrativo Previdenciário

Em caso de possível aprovação do Projeto de Lei nº 4.154/2019, não ocorrerá alterações nos seguintes pontos:

Manutenção dos efeitos financeiros: o segurado permanece com o direito de receber valores referentes ao benefício requerido desde a data do protocolo do pedido (DER-Data de Entrada do Requerimento), sendo que a suspensão do prazo não implica em prejuízos financeiros.

Manutenção do prazo de primeiro pagamento do benefício: o prazo para que ocorra o primeiro pagamento do benefício se dá em até 45 dias após a apresentação da documentação pelo segurado (artigo 41-A, parágrafo 5º da Lei 8.213/91). Esse prazo não será revogado, já que o prazo estabelecido na Lei 8.213/91 é para cumprimento por parte do INSS e não do segurado.

Faculdade do uso de suspensão do prazo pelo segurado: a suspensão do prazo no período de 20 de dezembro a 20 de janeiro, não obriga o segurado a aguardar sem cumprimento de exigência realizada pela administração pública, vez que é uma faculdade aguardar o recesso e, se estiver de posse dos documentos, poderá entregá-los, vez que o INSS permanecerá em funcionamento nesse interstício temporal.

Da não aplicação da suspensão do prazo para a Administração Pública: o prazo estará suspenso no período de 20 de dezembro a 20 de janeiro tão somente para o segurado, sendo que o servidor do INSS continuará prestando seus serviços junto a autarquia federal. Ou seja, o prazo não se suspenderá para a autarquia.

3.3 Sugestões para aplicação do PL nº 4.154/2019 no âmbito interno do INSS e publicidade dos atos

Recomenda-se que o Instituto promova a adequação do sistema junto à DATAPREV para operacionalização da contagem desses prazos em dias úteis.

Importante que seja inserida uma aba, como ocorre no processo judicial eletrônico, com a data da notificação/intimação, sejam eletrônicas ou por outro meio, a fim de aplicar os Princípios do Devido Processo Legal e da Publicidade.

A fim de evitar litígios judiciais, recomenda-se que sejam alterada a instrução normativa 128/2022 e demais portarias internas do INSS e CRPS para que fique de acordo com a nova regra de contagem de prazos e que realizados treinamentos para orientação dos servidores e outros atos da Administração Pública, diante da aplicação imediata, em caso de aprovação do Projeto de Lei.

4. Da aplicação do Projeto de Lei nº 4.154/2019 nos moldes do Código de Processo Civil vigente:

Desde a aprovação da Lei 13.105 de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), os prazos processuais permanecem suspensos no período entre 20 de dezembro e 20 de janeiro, independentemente do recesso forense.

Com isso, os órgãos públicos judiciários e outros órgãos públicos na esfera federal, estadual e municipal, costumeiramente interrompem o atendimento ao público nesse período. Então, importante saber como é o funcionamento durante esse período:

Período do recesso forense:	- O inciso I do artigo 62 da Lei 5.10/66 institui feriado na Justiça Federal, inclusive nos Tribunais Superiores, nos dias compreendidos entre 20 de dezembro e 6 de janeiro.
-----------------------------	---

	<ul style="list-style-type: none">-Nos Tribunais Estaduais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 244 de 12/09/2016, uniformizando a possibilidade instituição de recesso judiciário entre os dias 20/12 e 06/01.- O mesmo período de suspensão de prazos, audiências e sessões de julgamento é assegurado nos processos trabalhistas, conforme disposição do art. 775-A da CLT.- A Defensoria Pública da União, interrompe os serviços prestados à população durante o recesso forense, de acordo com o Ato Normativo DPG nº 227, de 13 de dezembro de 2022.-Empresas privadas tem como costumeiro instituir férias coletivas.
--	--

A suspensão de atendimento por vários órgãos públicos e privados no período entre 20 de dezembro e 20 de janeiro dificulta muito a busca por documentos exigidos pelo INSS, bem como até a contratação de advogados, que costumeiramente fecham seus escritórios no período, garantindo aos segurados assim, o contraditório e ampla defesa.

No cerne do Estado Democrático de Direito, o **princípio do devido processo legal** se ergue como pilar fundamental, consagrado no **art. 5º, LIV, da Constituição Federal**, que assegura: "*ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal*".

Esse princípio impõe à Administração Pública a **obrigação de agir material e formalmente dentro dos limites da lei**, impedindo decisões arbitrárias e garantindo a justa aplicação do direito. Para tanto, exige-se a observância de um **processo formal e regular**, assegurando ao cidadão a oportunidade de se defender e influenciar no convencimento da autoridade administrativa.

Nesse contexto, o contraditório e a ampla defesa despontam como subprincípios do devido processo legal, intimamente interligados e complementares.

O contraditório garante ao interessado o direito de tomar conhecimento das alegações da parte contrária e de se contrapor a elas, podendo influenciar na decisão final.

Já a **ampla defesa** assegura ao cidadão o direito de **alegar tudo o que lhe parecer útil à causa**, utilizando-se de todos os meios e recursos juridicamente válidos.

A ampla defesa se materializa em diversos direitos, como:

- **Apresentação de argumentos antes da tomada de decisão;**
- **Acesso aos autos do processo e a possibilidade de tirar cópias;**
- **Solicitação de produção de provas;**
- **Interposição de recursos administrativos, mesmo que não previstos em lei;**
- **Assessoria jurídica por profissional de sua escolha.**

Em suma, o princípio do devido processo legal, com seus subprincípios do contraditório e da ampla defesa, garante o direito fundamental à defesa, assegurando ao cidadão a oportunidade de se manifestar e influenciar na decisão final da Administração Pública, tudo dentro do estrito cumprimento da lei.

Desta forma, o Projeto de Lei 4.154/2019 vai de encontro a aplicação atual do prazo e garantia de contraditório e ampla defesa.

Considerações finais:

O Projeto de Lei nº 4.154/2019 visa trazer maior segurança jurídica aos segurados do INSS e estabelecer expressa sintonia com o Código de Processo Civil, garantindo ao segurado usar deste benefício se o quiser, além de assegurar o princípio do contraditório e a ampla defesa.

Acaso ocorra a aprovação do Projeto de Lei, assegurará a observância do manifesto interesse social.

Diretoria de Processo Administrativo Previdenciário

Kelly Alessandra Picolini

Diretora Ajunta e relatora

Joseane Zanardi Parodi

Diretora titular e revisora

João Antônio Berwanger Candido

Vice-Diretor e revisor



IBDP20  anos
Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário