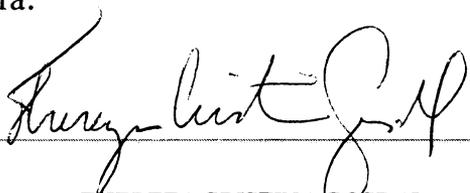


TERMO DE APROVAÇÃO

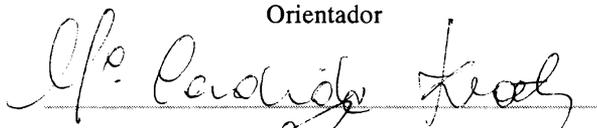
LUCIANA LORENZET

**REVISÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS -
DISCUSSÕES ATUAIS**

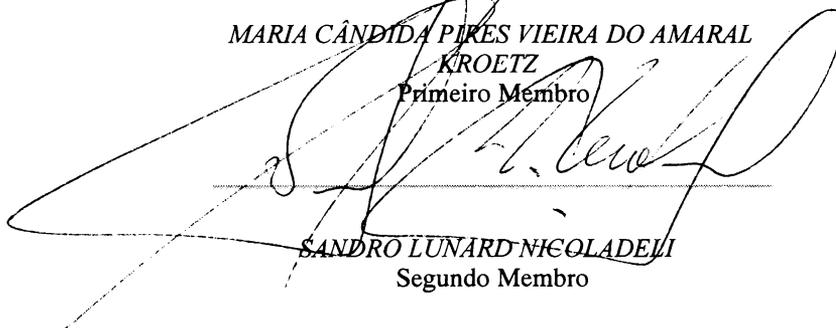
Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



THEREZA CRISTINA GOSDAL
Orientador



MARIA CÂNDIDA PIRES VIEIRA DO AMARAL
KROETZ
Primeiro Membro



SANDRO LUNARD NICOLADEI
Segundo Membro

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUCIANA LORENZET

REVISÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS – DISCUSSÕES ATUAIS

**CURITIBA
2011**

LUCIANA LORENZET

REVISÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS – DISCUSSÕES ATUAIS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Thereza Cristina Gosdal

**CURITIBA
2011**

TERMO DE APROVAÇÃO

LUCIANA LORENZET

REVISÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS – DISCUSSÕES ATUAIS

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Thereza Cristina Gosdal
Orientadora

Maria Cândida Pires Vieira do Amaral Kroetz
Primeiro Membro

Sandro Lunard Nicoladeli
Segundo Membro

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar questões relevantes e atuais a respeito do tema “Revisão de Benefícios Previdenciários”, expondo quais são os temas atualmente em discussão nos órgãos colegiados que lidam com a matéria. A partir de uma análise da jurisprudência sobre o tema, pretende-se expor o entendimento predominante na 4ª Região do país, privilegiando-se também os precedentes da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados especiais Federais, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, quando for o caso. Pretende-se oferecer um estudo prático e compilado a respeito do tema revisional previdenciário, que possa auxiliar aqueles que estudam ou trabalham diretamente com o tema.

Palavras-chave: revisão, aposentadoria, benefícios previdenciários, cálculos previdenciários.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	MARCO TEÓRICO	8
3	NASCIMENTO DA PRETENSÃO REVISIONAL E HISTÓRICO	11
4	CONFLITO DE INTERESSES	13
5	CÁLCULO DA RENDA MENSAL INICIAL	14
5.1	BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	14
5.2	RENDA MENSAL INICIAL (RMI)	14
5.3	SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO (SC)	15
5.4	PERÍODO BÁSICO DE CÁLCULO (PBC)	16
5.5	SALÁRIO DE BENEFÍCIO (SB)	16
5.6	PERCENTUAL DE CÁLCULO OU COEFICIENTE	16
6	DECADÊNCIA DO DIREITO DE REVISÃO	18
6.1	DECADÊNCIA OU PRESCRIÇÃO?	19
6.2	APLICAÇÃO PARA BENEFÍCIOS ANTERIORES À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.523-9/97	23
6.3	RECONHECIMENTO TARDIO DE TEMPO DE SERVIÇO / CONTRIBUIÇÃO	27
6.4	REVISÃO PREJUDICIAL POR IMPULSO ADMINISTRATIVO	32
7	NECESSIDADE DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO ...	39
8	MODALIDADES DE REVISÃO	44
8.1	CORREÇÃO DOS SALÁRIOS DE CONTRIBUIÇÃO PELA VARIAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES REAJUSTÁVEIS DO TESOURO NACIONAL/OBRIGAÇÕES DO TESOURO NACIONAL (ORTN/OTN) ..	44
8.2	CORREÇÃO DO MENOR E MAIOR VALOR-TETO PELA VARIAÇÃO DO ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR	46
8.3	APLICAÇÃO DO ART. 58 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS	47
8.4	REVISÃO DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ENTRE A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/88 E DA LEI Nº 8.213/91	48
8.5	ÍNDICE DE RECUPERAÇÃO	49

8.6	APLICAÇÃO DO ÍNDICE DE REAJUSTE DO SALÁRIO MÍNIMO DE FEVEREIRO DE 1994	50
8.7	INCLUSÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NÃO CONSIDERADO NO MOMENTO DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO	52
8.8	REVISÃO POR APLICAÇÃO DO ART. 29, II, DA LEI Nº 8.213/91	53
8.9	REVISÃO A PARTIR DO ART. 3º, § 2º, DA LEI Nº 9.876/99	57
8.10	REVISÃO POR APLICAÇÃO DO ART. 29, § 5º, Da Lei Nº 8.213/91	59
8.11	REVISÃO POR APLICAÇÃO DO TETO PREVIDENCIÁRIO PREVISTO PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 20/98 E 41/03	65
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
	REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata do tema “Revisão de Benefícios Previdenciários”, a partir de uma análise doutrinária e jurisprudencial, buscando apresentar os tópicos mais relevantes que se relacionam com o assunto.

Pretende-se abordar os temas que mais recorrentemente são objeto de controvérsia ou dúvida nas lides revisionais, a partir da identificação e análise de cada tema e da orientação jurisprudencial que tem sido adotada pelos tribunais pátrios.

Trata-se de um assunto relevante no que diz respeito a número de processos autuados: somente na 1ª Turma Recursal do Paraná, onde esta autora é servidora, mais de 6.000 processos revisionais aguardam julgamento, dos quais cerca de 5.000 estão suspensos aguardando julgamento do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal.

Nada obstante, é raro encontrar trabalhos que tratem da matéria, dificultando a pesquisa daquele que se interessa pelo tema. Na biblioteca de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, por exemplo, existem pouco mais de 200 títulos que tratam do tema “Direito Previdenciário” como um todo – em um acervo de mais de 42.000 títulos. Sobre revisão de benefícios previdenciários, não se encontra nenhum título.

A despeito de não ser um assunto tratado com a freqüência merecida no meio acadêmico, o tema revisional apresenta diversos aspectos interessantes, uma vez que envolve aspectos muito práticos, como por exemplo discussões processuais acerca de decadência e condições da ação, assim como envolve, em última análise, uma discussão sobre proteção social e efetividade de um sistema contributivo e solidário, tal qual é o Regime Geral de Previdência Social brasileiro.

Uma revisão de cálculo previdenciário não significa somente uma possibilidade de aumento do valor de uma aposentadoria – para além disto, a lide revisional significa, por exemplo, um chamamento do Poder Público (na figura do Instituto Nacional do Seguro Social) ao reconhecimento do histórico contributivo de

um segurado, construído muitas vezes ao longo de anos de trabalho, seja na cidade, no campo ou em condições insalubres. Ainda, a lide revisional pode representar um chamamento da autarquia previdenciária ao reconhecimento de que épocas inflacionárias reduziram o poder de compra do brasileiro, devendo os benefícios ser reajustados de forma a garantir seu valor real da época de concessão.

Quer dizer, além de aspectos processuais e eminentemente práticos, o assunto que será abordado guarda relevância também em um aspecto político e social, que a princípio pode passar despercebido .

Considerando a pouca quantidade publicações, e mesmo a ausência de trabalhos de monografia, dissertações ou teses a respeito do assunto na Universidade Federal do Paraná, interessei-me por escrever sobre o tema. Igualmente, o contato com processos desta seara no ambiente de trabalho fez com que se identificassem pontos comuns de controvérsia, o que poderia tornar produtiva uma reunião de temas correlatos e sua discussão.

Objetiva-se formar um material que possa servir de fonte de pesquisa para estudantes de Direito que se interessem pelo tema Direito Previdenciário, para servidores e estagiários que lidem diariamente com processos desta natureza e, ainda, para profissionais que atuam ou pretendem atuar neste campo do Direito.

Este trabalho busca, portanto, levar a efeito uma espécie de compilação de tópicos relevantes acerca do tema Revisão de Benefícios Previdenciários, trazendo jurisprudência recente e uma análise prática e simplificada dos principais assuntos com ele relacionados.

2 MARCO TEÓRICO

Os conceitos e conflitos que serão abordados neste trabalho partem, essencialmente, de controvérsias observadas em lides revisionais no âmbito dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Paraná.

Com efeito, a maior parte dos estudos para este trabalho foi feito a partir da leitura de peças de lides revisionais e da legislação atinente à matéria, bem como da jurisprudência de Turmas Uniformizadoras de jurisprudência de Juizados Especiais Federais (Turma Nacional e Regional da 4ª Região), do Superior Tribunal de Justiça e, ainda, das Turmas Recursais do Paraná.

Não se está a afirmar que inexista doutrina a este respeito; contudo, o que se publicou sobre revisão de benefícios previdenciários encontra-se, de maneira geral, pulverizado em obras de Direito Previdenciário, na forma de breves capítulos, sem que se tenha dado um enfoque específico para o tema. Igualmente, encontram-se alguns manuais que abordam o tema de cálculos previdenciários, porém de maneira geral o tema é tratado de forma descritiva, sem uma análise conjunta de questões processuais ou jurisprudenciais a respeito do tema.

A despeito de não haver uma doutrina específica sobre o tema aqui abordado, com o aprofundamento e complexidade que se desejaria, é bem verdade que existem apontamentos e reflexões interessantes a respeito do assunto em diversas obras, conforme se verá a seguir.

O livro “Cálculos Previdenciários”¹ enumera e descreve elementos envolvidos na revisão de benefícios previdenciários, tais como salário de contribuição, período básico de cálculo, etc., aponta critérios de reajustamento de benefícios e trata das formas mais recorrentes de revisão de benefícios.

Na importante obra Direito Processual Previdenciário², José Antonio Savaris conceitua a ação revisional como a ação que “tem por objeto uma obrigação de fazer (revisão do benefício) e uma obrigação de pagar quantia certa (pagamento das diferenças devidas)”. Ainda, o autor diferencia dois tipos de ações revisionais, quais

¹ WEINTRAUB, Arthur B. de Vasconcellos, LEMES, Emerson Costa e VIEIRA, Julio. Cálculos Previdenciários. 2ª Edição. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

² SAVARIS, José Antonio. Direito Processual Previdenciário. 3ª edição. Curitiba: Juruá, 2011.

sejam aquelas para impugnar ato de concessão de benefício e aquelas para impugnar ato de reajustamento de benefício.

Ainda nesta obra, são apresentados 17 estudos de caso de revisões de benefícios previdenciários, com a indicação de julgados a respeito de alguns dos temas tratados e discussão de aspectos processuais envolvidos, o que torna este livro importante para o estudo do tema de revisões, ainda que não se dedique com exclusividade a ele.

Já a obra Manual de Direito Previdenciário³, em que igualmente o tema Revisão de Benefícios Previdenciários é tratado em meio a dezenas de outros assuntos, faz-se uma descrição algo mais extensa das modalidades possíveis de revisão, tomando-se a obra “Cálculos Previdenciários” como parâmetro. Esta obra é interessante para conhecimento das ações revisionais e comandos normativos ligados a cada uma delas, além de que se mencionam alguns julgados relativos ao tema. Por se tratar de autores da Seção Judiciária de Santa Catarina, o livro ganha relevância na medida em que cita precedentes da 4ª Região.

A obra Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social⁴, igualmente empenhada em abordar inúmeros temas de Direito Previdenciário, parece ser aquela que dedica mais espaço à discussão da decadência do direito a revisar, seja este direito do beneficiário ou do próprio INSS.

Por último, e com maior destaque, figura a obra “Revisão de Benefícios e Cálculos Previdenciários”⁵, de Andréa CLAUDINI, que trata com exclusividade do tema Revisões Previdenciárias.

Abordando o tema com um importante aprofundamento, esta autora trata das alterações legislativas ocorridas ao longo do tempo, analisando de maneira detida a reforma da Previdência ocorrida com a edição da Emenda Constitucional nº 20/98 e aquela ocasionada pela inserção do fator previdenciário no ordenamento jurídico (Lei nº 9.876/99).

3 CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 12ª Edição. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

4 ROCHA, Daniel Machado da, JUNIOR, José Paulo Baltazar. Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social. 9ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009.

5 CLAUDINI, Andréa. Revisão de benefícios e Cálculos Previdenciários. 2ª Edição. São Paulo: Mundo Jurídico, 2010.

O presente trabalho parte, portanto, de um referencial teórico relativamente modesto, que na maior parte dos casos não trata do tema de Revisão de Benefícios Previdenciários com exclusividade. Contudo, o material doutrinário encontrado serve de fundamento teórico para a análise da jurisprudência pesquisada, permitindo uma apreensão contextualizada dos precedentes analisados.

3 NASCIMENTO DA PRETENSÃO REVISIONAL E HISTÓRICO

O estudo do assunto Revisão de Benefícios Previdenciários deve partir de uma reflexão a respeito de o que faz nascer um conflito de ordem revisional e desde quando eles ocorrem no Direito Brasileiro.

O direito de pleitear a revisão do benefício previdenciário recebido surge a partir do momento em que se verifica que o valor pago pelo INSS está em desconformidade com o que a legislação aplicável prescreve para aquele benefício. Este descompasso entre o legalmente previsto e o efetivamente calculado pelo INSS pode se referir a vários fatores, entre eles o tempo de contribuição considerado, o valor dos salários de contribuição integrantes do período básico de cálculo, a limitação a valores-teto. Mais adiante as modalidades de revisão mais recorrentes nos Juizados Especiais Federais serão vistas de maneira detalhada.

Os autores da já citada obra “Cálculos Previdenciários” analisam os fatores que fazem nascer os conflitos baseados em revisões de benefícios nos seguintes termos:

Dentro da ciência do Direito como um todo, o Direito Previdenciário é considerado uma relativa novidade. Em face de sua juventude, este ramo de Direito encontra-se em plena formação.

Na Previdência Social de nosso país, novas regras surgem a cada dia, com o objetivo de corrigir distorções do sistema. Estas regras, entretanto, nem sempre não redigidas com todo o critério necessário, provocando uma avalanche de processos de revisão nos valores dos benefícios. P.18

(...)

As revisões de benefícios ocorrem em decorrência das alterações e inovações trazidas por normas legais ou jurídicas, que refletem nos valores dos benefícios previdenciários.

A maior parte das revisões ocorre a partir de uma nova regra de composição da RMI, seja alterando o período de abrangência, a forma de cálculo ou os índices a serem aplicados.

Em alguns casos temos também a revisão direta nos valores dos benefícios, na atualização destes. Tivemos um caso assim com a promulgação da CF/88 (artigo 58 dos ADCT), e temos alguns outros casos questionando os índices considerados na atualização dos benefícios nos últimos anos (...).

Das revisões citadas, algumas tiveram determinação legal de aplicação automática por parte da Previdência Social, e deveriam ter sido feitas administrativamente; entretanto, em muitos casos o órgão oficial

simplesmente não aplicou a referida revisão, cabendo portanto a possibilidade de se requerer tais revisões judicialmente”. P. 73.

Carlos Alberto Pereira de CASTRO e João Batista LAZZARI também tratam do nascimento de ações previdenciárias voltando-se para a questão do reajustamento de benefícios, assentando que:

Os reajustamentos de benefícios sempre provocaram muitas discussões judiciais, pois, costumeiramente, não mantêm o valor real da data da concessão. Assevera Ana Maria Wickert Thiesen: ‘os diplomas legais que trataram da matéria previdenciária ao longo do tempo, via de regra, sempre contemplaram normas sobre o modo de reajuste dos benefícios. Algumas vezes, porém, os critérios estabelecidos não se apresentaram justos ou até discreparam das normas constitucionais. Este fato ensejou, e ainda ocasiona, a busca do Judiciário para corrigir as distorções, através das conhecidas ações revisionais de benefícios previdenciários”. P. 540-541.

Historicamente, o primeiro período a respeito do qual o beneficiário teve direito à revisão de seu benefício é aquele que vai de junho de 1977 a setembro de 1988 – período de reajuste de benefícios pela variação da OTN (Obrigação do Tesouro Nacional) e ORTN (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional), que será visto com maior minúcia adiante.

A maior parte das ações revisionais surgirá, contudo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e, com maior ênfase, a partir da sucessão de leis previdenciárias no tempo – Leis nº 8.213/91, EC nº 20/98, Lei nº 9.876/99.

4 CONFLITO DE INTERESSES

A revisão judicial de benefícios previdenciários envolve a contraposição de interesses dos segurados e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que representa o interesse da Administração Pública.

Trata-se o INSS de autarquia federal, autorizada pela Lei nº 8.029/90 e criada pelo Dec. nº 99.350/90, equiparada em prerrogativas e privilégios à Fazenda Pública⁶, o que permite concluir que, em última análise, o que financia a manutenção de benefícios previdenciários é o dinheiro público.

Tratando-se de Administração Pública, o serviço prestado pelo INSS deve atender ao princípio da legalidade (art. 37, CF), o que significa que a concessão e a revisão de benefícios encontram limites na legislação específica sobre tais matérias.

Os conflitos surgem, portanto, da interpretação legislativa que a entidade pública faz de determinados dispositivos, do não cumprimento imediato de certos comandos legais ou, ainda, de equívocos no momento da elaboração de cálculos.

Cabe ao Poder Judiciário dirimir estes conflitos a partir da análise da sucessão de leis no tempo e da interpretação dos dispositivos que interferem na apuração da renda mensal recebida pelo beneficiário.

6 RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA. PREPARO. RECOLHIMENTO PRÉVIO. DESNECESSIDADE. DESERÇÃO. INOCORRÊNCIA. 1. Sendo o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS autarquia federal equiparada em prerrogativas e privilégios à Fazenda Pública, nos termos do artigo 8º da Lei nº 8.620/93, não lhe é exigível o depósito prévio do preparo para fins de interposição de recurso, podendo efetuar-lo ao final da demanda, se vencido (Código de Processo Civil, artigo 27). 2. Recurso especial provido. Acórdão sujeito ao procedimento do artigo 543-C do Código de Processo Civil. (STJ, Corte especial, RESP 200802437020, rel. Hamilton Carvalhido, DJE 23.08.2010).

5 CÁLCULO DA RENDA MENSAL INICIAL

Primeiramente, é necessário observar os aspectos envolvidos no cálculo da renda mensal inicial dos benefícios previdenciários, de forma a aliar a teoria que será estudada a seguir com aspectos práticos que permeiam as ações de cunho revisional.

5.1 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Os benefícios que podem ser objeto de uma ação revisional são todos aqueles tratados na Lei de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/91), como aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, etc. Benefícios Assistenciais de prestação continuada não são objeto de lides revisionais uma vez que têm seu valor sempre igual a um salário mínimo, sem que haja uma forma de cálculo envolvida.

O benefício previdenciário é pago ao segurado através do cálculo de sua renda mensal inicial (RMI), que por sua vez leva em conta o período básico de cálculo (PBC), e os salários de contribuição (SCs) vertidos em tal período. Através dos salários de contribuição encontra-se o salário de benefício (SB) do segurado, que depois de ser limitado a eventual teto previsto normativamente, será multiplicado pelo percentual de cálculo a que o segurado faz jus.

5.2 RENDA MENSAL INICIAL (RMI)

Conceituando a Renda Mensal Inicial de uma forma simplificada, pode-se dizer que é o valor que o beneficiário receberá no momento em que iniciar o pagamento de seu benefício. Esta renda será reajustada conforme a legislação aplicável, de forma a preservar-lhe o valor real, em caráter permanente (art. 201, par. 4º).

Nas palavras de Daniel M. ROCHA:

A renda mensal inicial dos benefícios de prestação continuada não é obtida de maneira aleatória. O seu *quantum* é estabelecido mediante um cálculo padrão que considera, basicamente, dois fatores: o valor das contribuições vertidas pelo segurado e o lapso de tempo no qual foram recolhidas estas contribuições.⁷

5.3 SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO (SC)

É a importância sobre a qual incide a contribuição previdenciária do segurado. A Lei de Custeio da Previdência Social traz a definição de Salário de Contribuição :

Art. 28. Entende-se por salário de contribuição:

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa; (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

II - para o empregado doméstico: a remuneração registrada na Carteira de Trabalho e Previdência Social, observadas as normas a serem estabelecidas em regulamento para comprovação do vínculo empregatício e do valor da remuneração;

III - para o contribuinte individual: a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês, observado o limite máximo a que se refere o § 5º; (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 1999).

IV - para o segurado facultativo: o valor por ele declarado, observado o limite máximo a que se refere o § 5º (Incluído pela Lei nº 9.876, de 1999).

(...)

Os parágrafos do referido artigo indicam parcelas salariais que integram ou que são excluídas do valor do salário de contribuição do segurado, razão pela qual,

⁷ ROCHA, Daniel M. "Regime Geral de Previdência e Prestações Previdenciárias". In: Freitas, Vladimir P. (Coord.). Direito Previdenciário, Aspectos Materiais, Processuais e Penais, p. 72.

apesar de tomar o salário efetivamente recebido como base de cálculo para a contribuição previdenciária, o Salário de Contribuição nem sempre coincide com o rendimento mensal do trabalhador.

De todo modo, o Salário de Contribuição reflete os ganhos do trabalhador e serve de base para suas contribuições mensais. O histórico de Salários de Contribuição assume fundamental importância no cálculo da renda mensal inicial do beneficiário, atendendo aos princípios contributivo e de preservação do equilíbrio atuarial da Previdência Social (art. 201, *caput*, Constituição Federal).

5.4 PERÍODO BÁSICO DE CÁLCULO (PBC)

É o período ao longo do qual podem ser buscados os salários de contribuição do segurado, para fins de cálculo do salário de benefício do segurado. O Período Básico de Cálculo varia de acordo com a legislação vigente na data de início do benefício. O último mês do Período Básico de Cálculo é o imediatamente anterior ao mês do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento.

5.5 SALÁRIO DE BENEFÍCIO (SB)

Consiste na média aritmética simples dos salários de contribuição utilizados no período básico de cálculo. Esta média deve observar a legislação vigente na data de início do benefício, bem como a multiplicação pelo fator previdenciário, se a concessão for posterior à publicação da Lei nº 9.876/99, de 29.11.1999. Multiplicado o Salário de Benefício pelo percentual de cálculo a que o segurado faz jus, encontra-se a Renda Mensal Inicial.

5.6 PERCENTUAL DE CÁLCULO OU COEFICIENTE

Os artigos que regulam cada benefício previdenciário apontam o percentual aproveitado do Salário de Benefício para fins de isolamento da Renda Mensal Inicial. Por exemplo, os percentuais de cálculo da pensão por morte, das aposentadorias por idade e dos benefícios de auxílio-doença estão previstos, respectivamente, nos arts. 44, 50 e 61 da Lei de Benefícios da Previdência Social).

Ilustram-se os elementos ora vistos com um cálculo hipotético de aposentadoria por tempo de contribuição.

Supondo que determinado segurado tenha direito à aposentadoria prevista pelas regras de transição reguladas pelo art. 9º da Emenda Constitucional nº 20/98 e que a média de seus Salários de Contribuição tenha resultado, na data da concessão, em R\$ 705,78. Não será este o valor de sua Renda Mensal Inicial, pois ainda não lhe foram aplicados o fator previdenciário e o coeficiente de seu benefício.

Considere-se que este segurado tenha um fator previdenciário (f) equivalente a 0,6266 e um coeficiente igual a 75% (nos termos das regras de transição mencionadas, o coeficiente é encontrado partindo-se de uma base de 70%, mais 5% para cada ano que supere 30 anos de contribuição, para homens, e 25 anos de contribuição, para mulheres). Conclui-se que no caso em análise o segurado (homem) tinha 31 anos de contribuição na data da referida Emenda.

Desta forma, o Salário de Benefício desse segurado corresponde à média dos Salários de Contribuição multiplicado pelo f (0,6266), o que indica um Salário de Benefício de R\$ 455,41.

Por fim, multiplica-se o Salário de Benefício pelo coeficiente já mencionado, o que resulta em uma Renda Mensal Inicial de R\$ 341,55.

6 DECADÊNCIA DO DIREITO DE REVISÃO

Uma questão de crucial importância é saber se existe ou não limite temporal para o ajuizamento de ações revisionais.

Esta questão é importante tanto no que se refere ao direito de o beneficiário pleitear a revisão de seu benefício, quanto no que se refere ao poder de a autarquia previdenciária rever e modificar seus atos.

Em princípio, pode parecer que interessa a este trabalho apenas o estudo da perspectiva do segurado poder ou não revisar uma concessão administrativa de benefício, já que os demais temas abordados nesta monografia têm o segurado como potencial litigante ativo de uma demanda.

Contudo, há que se supor a possibilidade de o INSS passar a efetuar descontos no benefício recebido pelo segurado, sob a alegação de irregularidades em sua concessão e da necessidade de devolução dos valores recebidos a maior. Neste caso é possível que o beneficiário se veja compelido a ajuizar demanda em que busque a declaração de ilegalidade em tais descontos, por ilegalidade na revisão procedida administrativamente.

Visto isto, o direito de revisar benefícios em vista do decurso do tempo será analisado no que diz respeito à iniciativa tanto de segurados quanto do próprio INSS.

Algumas questões relativas a este assunto merecem ser debatidas. Uma delas é se existe alguma limitação temporal para que a revisão ocorra, e desde quando começa a correr eventual prazo existente. Outro aspecto é qual é o instituto envolvido – se decadência ou prescrição –, ou, ainda, se o prazo para o INSS reexaminar a concessão de benefícios é o mesmo de que dispõe um beneficiário.

Vejamos, primeiramente, os comandos legais que disciplinam a matéria:

A Medida Provisória nº 1.523-9, de 27/06/1997, posteriormente convertida na Lei nº 9.528/97, deu nova redação ao art. 103 da Lei nº 8.213/91, instituindo um prazo decadencial de 10 (dez) anos para revisão do ato de concessão dos benefícios previdenciários por iniciativa do segurado. Assim dispõe o art. 103 da Lei 8.213/91:

Art. 103. É de dez anos o prazo de decadência de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, a contar do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação ou, quando for o caso, do dia em que tomar conhecimento da decisão indeferitória definitiva no âmbito administrativo.

Parágrafo único. Prescreve em cinco anos, a contar da data em que deveriam ter sido pagas, toda e qualquer ação para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social, salvo o direito dos menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil.

Já o limite temporal para o INSS rever a concessão de um benefício regula-se pelo art. 103-A da Lei nº 8.213/91, que apresenta a seguinte redação:

Art. 103-A. O direito da Previdência Social de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os seus beneficiários decai em dez anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo decadencial contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Passemos agora às questões suscitadas logo acima.

6.1 DECADÊNCIA OU PRESCRIÇÃO?

Muito embora o art. 103 refira-se expressamente ao instituto da decadência, existe uma discussão doutrinária e jurisprudencial a este respeito, uma vez identificada a possibilidade de, ao menos no que se refere do direito do beneficiário, estar-se diante de um prazo prescricional para o ajuizamento de ação revisional.

Nesse tocante, importa uma discussão prévia – a de se o pleito revisional é um direito potestativo ou subjetivo, haja vista a decadência referir-se apenas à primeira modalidade de direito.

Para que se entenda aplicável à revisão de benefícios o instituto da decadência, há que se entender que o direito do segurado à revisão de seu benefício é um direito potestativo. Neste sentido, é possível argumentar que decorre de ato de concessão único e vinculado, portanto seu desfazimento ocorreria através da imposição de um estado de sujeição à Administração Previdenciária. Quer dizer, o INSS seria compelido a efetuar a revisão do benefício, independentemente da sua vontade ou mesmo contra sua vontade. Assim decidem, por exemplo, as duas Turmas Recursais do Paraná⁸.

Contudo, a maior parte da jurisprudência considera equivocada a utilização do termo “decadência” para se referir à impossibilidade de revisar um benefício previdenciário após o decurso de 10 anos – contados, lembre-se, a partir do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação ou, se for o caso, o primeiro dia do mês seguinte ao dia em que se tomou conhecimento da decisão indeferitória da revisão pleiteada administrativamente.

Entendem que se está diante de um prazo prescricional (de fundo de direito, já que não existe uma renovação do marco inicial para contagem do prazo, como ocorre nos casos de prescrição de trato sucessivo) a Turma regional de

8 200670640000609, rel. Andréia Castro Dias, j. em 31.05.2010 e 200970500179663, rel. José Antonio Savaris, j. em 10.03.2011. Confira-se trecho das decisões:

“Desenvolvendo a conceituação dos direitos potestativos, AGNELO AMORIM FILHO, em seu clássico artigo Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis (Revista de Direito Processual Civil. São Paulo, v. 3º, p. 95-132, jan./jun. 1961), citando CHIOVENDA, ensina:

Esses poderes (que não se devem confundir com as simples manifestações de capacidade jurídica, como a faculdade de testar, de contratar e semelhantes, a que não corresponde nenhuma sujeição alheia), se exercitam e atuam mediante simples declaração de vontade, mas, em alguns casos, com a necessária intervenção do Juiz. Têm todas de comum tender à produção de um efeito jurídico a favor de um sujeito e a cargo de outro, o qual nada deve fazer, mas nem por isso pode esquivar-se àquele efeito, permanecendo sujeito à sua produção. A sujeição é um estado jurídico que dispensa o concurso da vontade do sujeito, ou qualquer atitude dele. São poderes puramente ideais, criados e concebidos pela lei..., e, pois, que se apresentam como um bem, não há excluí-los de entre os direitos, como realmente não os exclui o senso comum e o uso jurídico. É mera petição de princípio afirmar que não se pode imaginar um direito a que não corresponda uma obrigação”. (Instituições, trad. port., 1/41, 42)”.

Entende-se que a revisão de benefícios não é direito potestativo, pois para obtê-la judicialmente é necessário o ajuizamento de uma demanda condenatória, e não meramente declaratória de situação jurídica. E as ações condenatórias sujeitam-se à prescrição, e não à decadência, segundo inteligência do art. 189 do Código Civil de 2002, e conforme reiteradamente decide o Superior Tribunal de Justiça (v.g. REsp 200800759674, Quarta Turma, Rel. João Otávio de Noronha, DJE 09.11.2010; REsp 200701112800, Segunda Turma, Rel. Eliana Calmon, DJE 03.09.2009).

Uniformização da 4ª Região, a Turma Nacional de Uniformização, e Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Conferimos abaixo julgados de tais colegiados, iniciando com um destaque para o elucidativo trecho de decisão proferida pela Turma Nacional de Uniformização:

(...) Com o intuito de melhor esclarecer a celeuma, bem assim os argumentos que a final prevaleceram neste Colegiado, faço reproduzir, com escusas pela repetição, excertos do voto-vista proferido pelo Juiz Federal Manoel Rolim no PEDILEF nº 2007.51.60.003313-6 : (...) Em suma, e conforme as lições de CÂMARA LEAL, a decadência extingue o direito; a prescrição tem por objeto a ação. O prazo de decadência inicia a fluir com o nascimento do direito. O de prescrição, no momento em que o direito é violado, ameaçado ou desrespeitado, porque então é que nasce a ação, contra a qual a prescrição se dirige. A decadência opera sobre o direito que, embora nascido, não se tornou efetivo pela falta de exercício. Já a prescrição supõe um direito nascido e efetivo, mas que pereceu por falta de proteção de ação contra

a violação sofrida. Pois bem. E do que se trata neste caso? O discutido art. 103 da Lei nº 8.213/91 veio prever que: “É de dez anos o prazo de decadência de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício (...)” (g.nº) Só da redação do dispositivo já é perceptível a “salada” feita pelo legislador ao falar em decadência do direito de ação. A atecnia legislativa fica mais evidente quando se tenta aplicar a principiologia da decadência à situação de fato. Com efeito, vindo o novel dispositivo legal para obstar a intenção do segurado de haver revisão do ato de concessão de seu benefício previdenciário, de que direito potestativo se estaria a falar? Do direito de ajuizar ação para obter a revisão? Tampouco se pode dizer que o direito do segurado rever o ato de concessão de seu benefício previdenciário configuraria direito potestativo, pois, pra assim ser, seria necessário que ele pudesse, *sponte propria*, proceder a tal revisão. O que, bem sabemos, não é assim. É preciso ele deduzir essa sua pretensão em Juízo e postular a condenação da Previdência Social para obter a revisão do ato de concessão de seu benefício previdenciário. Sendo ainda que, por óbvio, a autarquia previdenciária pode contestar, no todo ou em parte, a pretensão de reavaliação da concessão do benefício previdenciário. Pode, inclusive, obter sucesso nessa resistência. Que direito potestativo é esse, passível de violação e de contestação, a ser defendido por ação condenatória? Trata-se, indubitavelmente, de um direito (ao benefício previdenciário) que, nascido, foi exercido por seu titular em tempo próprio, tanto que obteve o benefício. Mas sua instituição, dependente de ato de terceiro (o instituto de previdência), pode ter se dado incorretamente; i. é, pode ter havido violação do direito do segurado ao benefício no momento em que ele lhe foi concedido pela Previdência Social. Disso ressaí inequívoco que o que a alteração na lei previdenciária veio prever foi hipótese de prescrição de fundo de direito, e não de decadência.

(TNU, trecho em PU 200851510445132, rel. Joana Carolina Lins pereira, j. em 08.04.2010).

PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. SALÁRIOS DE CONTRIBUIÇÃO. RECLAMATÓRIA TRABALHISTA. PRESCRIÇÃO. PRAZO. CONTAGEM.

1. O art. 103, caput, da Lei 8.213/91, estabelece prazo de 10 anos para o beneficiário do RGPS buscar a revisão do ato de concessão do benefício, contado do primeiro dia do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação. Apesar da terminologia adotada pelo legislador, trata-se de um prazo prescricional, porque não envolve direitos potestativos, estes sim relacionados com a decadência.

2. Tal prazo alcança as relações jurídicas constituídas anteriormente, pois não existe direito adquirido a regime jurídico, mas seu termo inicial fica limitado à 28/06/1997, data em que foi inserido no ordenamento jurídico pela MP 1.523-9/97, que originou a Lei 9528/97. Precedente da TNU (PEDILEF 200670500070639).

3-4 – omissis.

(TRU/4, PU 2008.70.53.004069-5, rel. Luciane Merlin Clève Kravetz, j. em 02.06.2010)

PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADEQUAÇÃO DO USO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. SÚMULA 2 DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. MULTA POR DESCUMPRIMENTO. PECULIARIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1-2. omissis

3. Segundo a doutrina, a decadência atinge os direitos potestativos, cujo objeto é a constituição, modificação ou extinção de uma relação jurídica, na qual o titular simplesmente exerce o direito, sem ação ou pretensão, e o sujeito passivo apenas se sujeita ao exercício do direito, sem poder violá-lo ou opor resistência. O art. 103, caput, ao sujeitar a prazo decadencial a revisão do ato de concessão do benefício – direito a uma prestação, e não direito potestativo -, não prima pelo rigor científico, criando dificuldade para sua aplicação; o que, na verdade, prevê é uma hipótese de prescrição.

4-5. omissis

(TRF/4, AC 200071070003304, rel. Luiz Carlos de Castro Lugon, dj 20.06.2001).

Assim, tem-se que os julgadores que defendem a natureza prescricional do prazo entendem que o direito de revisar não é direito potestativo, mas sim pretensão emergente de um direito violado pelo ente público. Segundo a maior parte da jurisprudência da 4ª Região, a busca judicial de reparação do erro administrativo não decorrerá de mera manifestação de vontade do segurado, mas sim de um pedido de condenação da entidade previdenciária, a qual resiste à implementação do direito alegado pelo beneficiário. Este conjunto indica, conforme a Turma Regional de Uniformização e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que o direito de revisar se sujeita a prazo prescricional, e não decadencial.

Concorda-se com o entendimento de que se está diante de um prazo prescricional, e não decadencial, tendo em vista que a revisão de benefícios previdenciários não depende da mera manifestação de vontade do segurado, e principalmente considerando o cunho eminentemente condenatório das ações ajuizadas neste sentido.

Nas ações revisionais é praticamente regra que se busque não só a elevação da renda mensal recebida, mas também o pagamento de valores atrasados, o que mais uma vez indica se estar diante de direito subjetivo, e portanto sujeito a prazo prescricional.

6.2 APLICAÇÃO PARA BENEFÍCIOS ANTERIORES À MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.523-9/97

É discutível a aplicação do instituto da decadência decenal a benefícios que tenham sido concedidos antes da vigência da Medida Provisória nº 1.523-9/97, em 28.06.1997.

De um lado, é possível argumentar que, pela inexistência de direito adquirido a regime jurídico, a redação do art. 103 da Lei nº 8.213/91 se aplica indistintamente a benefícios concedidos antes ou depois da referida Medida Provisória.

Vejamos os termos dos procuradores do INSS para defender esta tese:

Uma vez que o benefício da parte Autora foi concedido antes de 28-6-1997, o prazo decadencial deve contar a partir desta data (efeito geral e imediato da lei).

O fato de esse prazo ter sido reduzido para 5 anos (Lei n. 9.711/1998) e depois retornado a 10 anos (MP n. 138/2003) é irrelevante se a decadência não chegou a consumir-se durante a vigência do prazo intermediário. Segundo consagrada regra do direito intertemporal, os prazos decadenciais de legislação intermediária são tidos como inexistentes (*media tempora non nocent*).

A formação sucessiva de uma situação jurídica tem, para o direito transitório, grande importância: só se consideram as leis em vigor nos diferentes momentos da formação, sem se levar em conta a vigente no tempo intermediário (*media tempora non nocent*). (Eduardo Espínola)

Bem entendida regra do efeito imediato da Lei (LICC art. 6º) - o fato de um benefício ser de data anterior não obsta a ocorrência nem da prescrição, nem da decadência, com *dies a quo* da vigência da Lei nova (...) (recurso de sentença proferida nos autos nº 200870500201020, interposto em 05.07.2010).

O que a autarquia previdenciária defende é que, ainda que a concessão do benefício tenha ocorrido em 1980, 1990, por exemplo, ele também se sujeitará ao prazo decadencial, pois a Medida Provisória nº 1.523-9/97 passou a vigorar a partir de sua publicação, inclusive no que se refere a benefícios já em manutenção naquela data.

É dizer, os procuradores do Instituto Nacional do Seguro Social argumentam que, inexistente o direito adquirido a regime jurídico, a lei em vigor terá efeito imediato e geral, nos termos do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil.

A tese dos beneficiários, de outro lado, sustenta que a novidade legislativa não pode retroagir no tempo, alcançando benefícios concedidos em época que não havia previsão legal de limite temporal para pleitear revisão do ato concessório.

Inicialmente as Turmas Regional da 4ª Região e Nacional de Uniformização entendiam que os segurados que tivessem seus benefícios implantados em momento anterior a 28.06.1997 (vigência da Medida Provisória nº 1.523-9/97) poderiam requerer a revisão de seus benefícios a qualquer tempo.

Para tanto, argumentava-se no sentido de que importava ao segurado a legislação vigente à época da concessão do benefício, a qual não previa limite temporal para requerer a revisão do ato concessório do INSS. Confirmam-se julgados dos dois colegiados:

ATIVIDADE ESPECIAL. DECADÊNCIA. ATO DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. HABITUALIDADE E PERMANÊNCIA.

I - Para os benefícios concedidos antes de 28/06/1997, caso dos autos, não há que se falar em decadência do direito para rever o ato de concessão.

II-III - omissis

(TRU/4, PU 2008.72.54.004511-6, rel. Ivori Luís da Silva Scheffer, j. em 17.09.2009)

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO NACIONAL. PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. BENEFÍCIO CONCEDIDO

ANTES DE 28.06.97. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. PEDIDO PROVIDO.

1. Em relação aos benefícios com data de início anterior a 28.06.97, quando foi publicada a Medida Provisória nº 1.523-9 (posteriormente convertida da Lei nº 9.528/97), não ocorre a decadência do direito do beneficiário previdenciário pleitear a revisão do ato de concessão, dada a inexistência de previsão legal à época, não sendo possível a lei nova fixar prazo decadencial antes inexistente com efeito imediato sobre as situações em curso.

2. Pedido de uniformização provido.

(TNU, PU 200851510432733, rel. Jacqueline Michels Bilhalva, j. em 03.08.2009).

Posteriormente, as duas Turmas de Uniformização reviram seu entendimento, passando a aplicar o prazo decenal de decadência também para benefícios concedidos antes de 28.06.1997, passando a fluir o prazo decenal nesta data:

PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. SALÁRIOS DE CONTRIBUIÇÃO. RECLAMATÓRIA TRABALHISTA. PRESCRIÇÃO. PRAZO. CONTAGEM.

1. omissis

2. Tal prazo alcança as relações jurídicas constituídas anteriormente, pois não existe direito adquirido a regime jurídico, mas seu termo inicial fica limitado à 28/06/1997, data em que foi inserido no ordenamento jurídico pela MP 1.523-9/97, que originou a Lei 9528/97. Precedente da TNU (PEDILEF 200670500070639).

3-4 – omissis.

(TRU/4, PU 2008.70.53.004069-5, rel. Luciane Merlin Clève Kravetz, j. em 02.06.2010)

PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIO. APLICABILIDADE DO PRAZO DECADENCIAL DO ART. 103 DA LEI Nº 8.213/1991 AOS BENEFÍCIOS ANTERIORES E POSTERIORES À EDIÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.523-9/1997. POSSIBILIDADE. 1. Tomando, por analogia, o raciocínio utilizado pelo STJ na interpretação do art. 54 da Lei 9.784/99 (REsp nº 658.130/SP), no caso dos benefícios concedidos anteriormente à entrada em vigência da medida provisória, deve ser tomado como termo *a quo* para a contagem do prazo decadencial, não a DIB (data de início do benefício), mas a data da entrada em vigor do diploma legal. 3. Em 01.08.2007, 10 anos contados do “dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação” recebida após o início da vigência da Medida Provisória nº 1.523-9/1997, restou consubstanciada a decadência das ações que visem à revisão de ato concessório de benefício previdenciário instituído anteriormente a 26.06.1997, data da entrada em vigor da referida MP. 3. Pedido de Uniformização conhecido e provido.

(TNU, PU 200670500070639, re. Jacqueline Michels Bilhalva, j. em 08.02.2010).

Como se observa, referidos julgados passaram a aplicar o prazo decenal de decadência, filiando-se ao entendimento empregado pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que não existe direito adquirido a regime jurídico. A partir disto, mesmo benefícios concedidos antes de 28.06.1997 se sujeitariam ao prazo decenal de decadência do direito a uma eventual revisão de cálculo. Tal prazo passaria a fluir na data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 1.523/97.

De outro lado, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região decide até os dias atuais que a decadência não se opera sobre benefícios concedidos antes da vigência da Medida Provisória nº 1.523-9-97, na esteira do que também entende o Superior Tribunal de Justiça (com julgados reiterados neste sentido). Confira-se:

PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE RMI. CÔMPUTO DO 13º SALÁRIO NO SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO.

1. O prazo de decadência do direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão do benefício, previsto no art. 103, *caput*, da Lei nº 8.213/91 - a partir da redação dada pela Medida Provisória nº 1.523-9, de 27-06-1997 e suas reedições posteriores, convertida na Lei nº 9.528, de 10-12-1997, alterada pelas Medidas Provisórias nº 1.663-15, de 22-10-1998, convertida na Lei nº 9.711, de 20-11-1998, e nº 138, de 19-11-2003, convertida na Lei nº 10.839, de 05-02-2004 - somente é aplicável aos segurados que tiveram benefícios concedidos após a publicação da Medida Provisória que o previu pela primeira vez, não podendo esta incidir sobre situações jurídicas já constituídas sob a vigência da legislação anterior.

2. Tendo em vista que o benefício da parte autora foi concedido antes da publicação da Medida Provisória nº 1.523-9, de 27-06-1997, posteriormente convertida na Lei nº 9.528/97, inexistente prazo decadencial para que aquela pleiteie a revisão da RMI do benefício.

3-4 - *omissis*.

(TRF/4, AC 200972990028705, rel. Luís Alberto D'Azevedo Aurvalle, de 08.02.2011).

PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIO. DECADÊNCIA. PERÍODO ANTERIOR À MEDIDA PROVISÓRIA 1.523/97. PRECEDENTES. 1. É firme neste Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que o prazo decadencial previsto no *caput* do artigo 103 da Lei de Benefícios, introduzido pela Medida Provisória nº 1.523-9, de 27.6.1997, posteriormente convertida na Lei nº 9.528/1997, por se tratar de instituto de direito material, surte efeitos apenas sobre as relações jurídicas constituídas a partir de sua entrada em vigor. 2. Agravo interno ao qual se nega provimento.

(STJ, AGA 200700680292, rel. Celso Limongi (desembargador convocado do TJ/SP), j. dje 19.10.2009).

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. RENDA MENSAL INICIAL. REVISÃO. ART. 103 DA LEI Nº 8.213/91. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. PRAZO DECADENCIAL. APLICAÇÃO ÀS SITUAÇÕES

JURÍDICAS CONSTITUÍDAS A PARTIR DA NOVA REDAÇÃO DADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.523/97. DECISÃO MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. A Medida Provisória nº 1.523, de 27 de junho de 1997, instituiu um prazo decadencial para o ato de revisão dos benefícios e, não prevendo a retroação de seus efeitos, somente deve atingir os benefícios previdenciários concedidos após o advento do aludido diploma legal. 2. Na ausência de fundamento relevante que infirme as razões consideradas no julgado agravado, deve ser mantida a decisão hostilizada por seus próprios fundamentos. 3. Agravo regimental desprovido. (STJ, AGA 201000484518, rel. Laurita Vaz, dje 09.08.2010).

Verifica-se que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região e o Superior Tribunal de Justiça mantêm-se firmes no entendimento de que o prazo decenal, previsto apenas a partir de 28.06.1997, não se aplica a benefícios concedidos em data anterior, considerando que a Medida Provisória nº 1.523 não previu a retroação de seus efeitos.

Atualmente o julgamento de todos os processos que envolvam a decadência do direito de revisar benefícios concedidos antes de 28.06.1997 está suspenso, considerando que o Ministro Ayres Britto, do Supremo Tribunal Federal, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada no recurso extraordinário nº 626.489 (em 17.09.2010).

Assim, deverá o Supremo Tribunal Federal decidir acerca da incidência do prazo decadencial para benefícios concedidos em momento anterior à edição da multicitada Medida Provisória. Apenas na 1ª Turma Recursal do Paraná, aguardam tal decisão mais de 700 processos, que terão seu mérito analisado ou não, a depender do resultado de tal julgado.

6.3 RECONHECIMENTO TARDIO DE TEMPO DE SERVIÇO/CONTRIBUIÇÃO

É possível que, no momento do requerimento administrativo da concessão de aposentadoria, o INSS não reconheça todos os períodos de trabalho indicados nos documentos apresentados pelo segurado. O cálculo da Renda Mensal Inicial do segurado levará em conta, por conseqüência, apenas os períodos reconhecidos administrativamente. Tratando-se a aposentadoria de benefício que, na maior parte

dos casos, tem valor diretamente proporcional ao tempo de contribuição do segurado, o valor calculado no momento da concessão será inferior ao devido.

Depois que o beneficiário já está recebendo seu benefício de aposentadoria, ele pode querer levar a Juízo a apreciação de seu tempo de contribuição, buscando reconhecer períodos adicionais e, desta maneira, aumentar sua Renda Mensal Inicial. A isto pode-se chamar reconhecimento tardio de tempo de contribuição.

Jurisprudencialmente se construiu a possibilidade de a decadência não atingir o direito à revisão de benefícios por reconhecimento tardio de tempo de serviço ou de contribuição – diferenciando, assim, os efeitos do decurso do tempo para revisões deste tipo e para revisões que tenham como pressuposto, por exemplo, um erro de cálculo por parte o INSS.

Aqueles que entendem que revisões deste tipo não se sujeitam ao prazo decadencial de 10 anos argumentam, principalmente, que o art. 103 da Lei nº 8.213/91 deve ter uma interpretação restritiva, ou seja, apenas “revisões propriamente ditas” se sujeitariam a tal prazo, ao passo que o pedido de reconhecimento de períodos contributivos não se sujeitaria ao prazo, pois pretendem uma revisão apenas de forma reflexa.

O que se argumenta é que não pode deixar de ser apreciado um pedido de reconhecimento de tempo de serviço, pois para isto não haveria previsão legal expressa. Ainda, não raramente, evocam-se a hipossuficiência do segurado e o caráter protetivo da seguridade social, concluindo-se que não estaria entre os objetivos o legislador privar o beneficiário de ter períodos de trabalho ignorados.

Neste sentido decidem as duas Turmas Recursais do Paraná⁹ e a Turma Regional de Uniformização¹⁰, bem como ensinam alguns doutrinadores, a exemplo de Simone Barbisan FORTES e Leandro PAULSEN, no livro Direito da Seguridade Social¹¹:

9 V.g. autos 200770590046028, 2a Turma Recursal, rel. Andréia de Castro Dias, j. em 22.02.2011; 201070510097049, 1a Turma Recursal, rel. José Antonio Savaris, j. Em 23.02.2011;

10 TRU/4, PU 2006.70.64.000100-6, rel. Andréa Castro Dias, j. em 25.05.2010.

11 Direito da Seguridade Social – Simone Barbisan Fortes e Leandro Paulsen, editora livraria do advogado – 2005 – págs. 252/253.

(...) A decadência previdenciária, ao contrário do que ocorre com a prescrição, atinge o próprio “fundo de direito”, isto é, uma vez decorrido o prazo legalmente previsto impede o próprio reconhecimento do direito, vedando assim também qualquer produção de efeitos financeiros.

Todavia, é preciso que se frise que seu objeto, até mesmo em face dos princípios da hipossuficiência e da protetividade dos segurados, é bastante limitado, atingindo exclusivamente a revisão do ato de concessão de benefício.

Portanto, não há decadência do direito ao benefício, já que o dispositivo legal determina sua incidência quando em discussão revisão de ato concessório, isto é, de benefício já em manutenção. Daí decorre que o segurado pode, a qualquer tempo, requerer, judicial ou administrativamente, benefício cujo direito tenha sido adquirido a bem mais de 10 anos.

Por outro lado, discussões no entorno do benefício previdenciário ou de sua renda, que sejam posteriores ao ato de concessão, também ficam fora do prazo decadencial, como por exemplo aquelas pertinentes ao reajustamento de benefícios previdenciários.

Resta, portanto, como único objeto do prazo decadencial, a matéria pertinente ao cálculo da renda mensal inicial dos benefícios previdenciários: tem-se, aqui, um benefício concedido, e a discussão envolve revisão de um elemento do ato de concessão, qual seja a fixação da renda mensal inicial da prestação.

Vejamos, também, que é este o entendimento adotado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

PREVIDENCIÁRIO. DECADÊNCIA. DIREITO ADQUIRIDO AO MELHOR BENEFÍCIO. RETROAÇÃO DO PERÍODO BÁSICO DE CÁLCULO. TETO.

1. O prazo de decadência do direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão do benefício, previsto no art. 103, caput, da Lei n. 8.213/91 - a partir da redação dada pela Lei n. 9.528, de 10-12-1997, alterada pelas Leis n. 9.711/98 e 10.839/04, todas precedidas de uma ou mais medidas provisórias - somente é aplicável aos segurados que tiveram benefícios concedidos após a publicação da lei que o previu pela primeira vez, não podendo esta incidir sobre situações jurídicas já constituídas sob a vigência da legislação anterior.

2-12. *omissis*

(TRF4, AC AC 00077657420094047108, Sexta Turma, Relator João Batista Pinto Silveira, D.E. 08/06/2010)

Assim como a jurisprudência majoritária na 4ª Região (Tribunal Regional Federal da 4ª Região e Turma Regional de Uniformização), acredita-se que o instituto da decadência não deva atingir revisões que decorram do reconhecimento de períodos de trabalho ou de contribuições (facultativas, individuais, etc).

Isto porque, primeiramente, não parece que tenha sido a intenção do legislador, ao prever um prazo para o segurado revisar seu benefício, impedir que determinados períodos de trabalho não pudessem ser reconhecidos e surtir efeitos

previdenciários. Veja-se que estabelecer um prazo para o reconhecimento de certa época trabalhada é prever que, a partir de certo decurso de tempo, eventuais períodos trabalhados pelo segurado serão simplesmente ignorados e inválidos para que possam surtir efeitos ao trabalhador.

Veja-se que as revisões que decorrem do reconhecimento tardio de períodos de serviço (sejam eles urbanos, rurais, especiais, etc) envolvem, para além de um novo cálculo aritmético, o reconhecimento do histórico laboral do segurado, que deve ser prestigiado.

Na opinião desta acadêmica, não parece justo valer-se dos princípios contributivo e de equilíbrio atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) apenas para levar a efeito julgamentos denegatórios ou limitantes de benefícios, olvidando-se destes mesmos princípios quando se está diante de um caso em que a renda do segurado pode ser elevada a partir do reconhecimento de sua efetiva participação no RGPS.

Explica-se. Em um caso de concessão de benefício de auxílio doença, por exemplo, o segurado deve provar a qualidade de segurado no momento de início da incapacidade para o trabalho, além de um chamado “período de carência de 12 meses”. Busca-se, com a fixação de um período mínimo de carência, proteger o sistema previdenciário brasileiro de casos em que o segurado pouco contribui, e logo passa a receber algum benefício, de forma que onera a entidade previdenciária desproporcionalmente à forma com que contribuiu com ela.

Mais notável ainda é a valorização do histórico contributivo do segurado no momento em que este busca a concessão de um benefício de aposentadoria: neste caso, a evolução legislativa previdenciária é pródiga em comandos que buscam de forma crescente pôr em comunicação o valor do benefício concedido com o histórico contributivo do cidadão¹².

Não parece justo, portanto, valorizar os princípios contributivo e de equilíbrio atuarial da Previdência Social apenas para prejudicar o segurado, para em outro momento impedi-lo de ver reconhecidos certos períodos de efetivo trabalho ou de efetiva contribuição.

¹² No capítulo sobre modalidades de revisão tais normas serão detidamente analisadas.

Nada obstante, modula-se este entendimento para que abranja apenas períodos de trabalho/contribuição que foram noticiados ao INSS no momento do requerimento administrativo, aspecto de crucial importância que não se tem visto debatido nos colegiados apontados acima.

Não se olvide que entender pela possibilidade de revisão decorrente de tempo de serviço sequer noticiado à época do pedido de aposentadoria implicará, inafastavelmente, o pagamento de valores atrasados (certamente, apenas aqueles não atingidos pela prescrição).

Ora, mas será devido condenar o INSS a pagar atrasados, como se em mora estivesse, com relação ao reconhecimento de períodos que sequer teve notícia? Os argumentos no sentido de que cabe à autarquia bem informar o cidadão, e mesmo a ele conceder o benefício mais vantajoso não parecem ser suficientes para concluir o contrário do ora defendido.

Isto porque, ainda que o segurado tivesse direito a um benefício mais vantajoso na época da concessão, se ele não tomou nenhuma medida para que o INSS pudesse conceder aquilo que lhe era devido, não parece correto conferir-lhe, nos dias atuais, um direito como se desde um passado distante já devesse ter sido conferido. Não parece correto, portanto, entender que não se opera a decadência em casos de revisão por reconhecimento tardio de tempo de serviço ou de contribuição.

Se é obrigação do autor provar os fatos constitutivos de seu direito¹³, parece razoável exigir que, para fins previdenciários, ao menos os fatos sejam alegados à autarquia previdenciária, para que a partir daí se instaure um processo administrativo que culminará no reconhecimento, ou não, dos vínculos alegados. Neste caso de o INSS ser noticiado de algum período de contribuição, ainda que este não seja reconhecido, é possível que futuramente o benefício seja revisado, sem se submeter a um limite temporal para que isto ocorra.

Mas é preciso uma forma mínima de notícia. A respeito da necessidade de mínima notícia ao INSS dos fatos que constituem o patrimônio jurídico do segurado, a Turma Regional de Uniformização da 4ª Região entende que :

¹³ Art. 333, Código de Processo Civil Brasileiro.

(...) nos casos em que o segurado, por qualquer meio, tenha noticiado o exercício de atividade especial por ocasião do requerimento administrativo e não se desincumbindo o INSS do dever legal de buscar a adequada instrução do procedimento administrativo, os efeitos de posterior revisão deverão retroagir à data de início do benefício, conforme o art. 49, II, c/c art. 54 da Lei nº 8.213/91, independentemente da prova do direito ter sido feita em momento posterior ao da concessão.
(TRU4, PU 2005.71.95.020049-0, Rel. Juíza Federal Flavia da Silva Xavier, DJ 13.02.2009).

Esta “notícia por qualquer meio” pode ser, exemplificativamente, a entrega ao INSS de uma Carteira de Trabalho que indique um trabalho de caráter especial – por exemplo, indicando profissões como minerador, faqueiro de abatedouro, foguista, etc. Neste caso, mesmo que o segurado não requeira o reconhecimento de períodos de trabalho em condições especiais, parece razoável exigir que o INSS cumpra seu dever de analisar a documentação apresentada e, a partir dela, bem orientar o administrado. Ainda, pode ocorrer de o requerente de algum benefício entregar documentos de identificação que apontem, por exemplo, a profissão de lavrador – certidão de seu nascimento, certificado de incorporação militar, certidão de casamento. Também nesta hipótese, defende-se que nasce o dever de o INSS bem orientar o segurado que o procura.

Visto isto, conclui-se que o prazo decadencial não se opera para revisões que decorram de inclusão de períodos de trabalho, já que estes integram o patrimônio jurídico do segurado. Contudo, este reconhecimento de patrimônio jurídico apto a reconhecimento futuro, sem submissão a prazo decadencial, deve ocorrer somente se os períodos controvertidos na ação revisional foram minimamente noticiados quando do pedido de aposentadoria ao INSS.

6.4 REVISÃO PREJUDICIAL POR IMPULSO ADMINISTRATIVO

Com a finalidade de controlar atos da administração previdenciária, de forma a coibir fraudes ou mesmo de reverter procedimentos equivocados de cálculo, o INSS mantém expedientes permanentes de revisão de atos de concessão de seus

benefícios previdenciários. Igualmente, podem ser revisados os mecanismos aplicados para manutenção desses benefícios (critérios de reajuste, por exemplo).

Em 1975, por ocasião da edição da Lei nº 6.309, estabeleceu-se que “Os processos de interesse de beneficiários e demais contribuintes não poderão ser revistos após 5 (cinco) anos, contados de sua decisão final, ficando dispensada a conservação da documentação respectiva além desse prazo”.

Tal lei foi revogada em 1992 pela Lei nº 8.422 e, na oportunidade, não se estabeleceu novo prazo para que a Administração Pública pudesse revisar os benefícios em manutenção pelo Ministério da Previdência Social. Quer dizer, a qualquer tempo poderia haver esta revisão.

A Lei nº 8.212/91 (Lei Orgânica do Custeio da Seguridade Social) previu um programa de revisões administrativas, em seu art. 69, porém manteve o silêncio a respeito de eventual prazo para tal procedimento. Segue a redação original do art. 69 da referida lei:

Art. 69. O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS deverá iniciar, a partir de 60 (sessenta) dias, e concluir, no prazo de até 2 (dois) anos, a contar da data da publicação desta Lei, um programa de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios da Previdência Social, a fim de apurar irregularidades e falhas porventura existentes.

§ 1º O programa deverá ter como etapa inicial a revisão dos benefícios concedidos por acidentes de trabalho.

§ 2º Os resultados do programa de revisão a que se refere o "caput" deste artigo deverão constituir fonte de informações para implantação e manutenção do Cadastro de Beneficiários da Previdência Social.

§ 3º O programa de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios poderá contar com auxílio de auditoria independente.

Com a edição da Lei nº 9.528/97 o programa se tornou permanente, porém da mesma forma não se previu um prazo para que a revisão pudesse ser realizada.

A previsão de um prazo surge não de uma regra específica para revisões de benefícios previdenciários, mas sim da Lei nº 9.784/99, que estabeleceu regras para o processo administrativo no âmbito de toda a Administração Pública Federal. Previu aquele diploma legal:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Ocorre que, antes de decorrido este prazo de 05 anos previsto pela Lei nº 9.784/99, foi publicada a Medida Provisória nº 138, em 19.11.2003 (convertida na Lei nº 10.839 em 05.02.2004), que elasteceu o prazo decadencial em análise para 10 anos.

O que estes comandos legais fizeram foi incluir o art. 103-A na Lei nº 8.213/91:

Art. 103-A. O direito da Previdência Social de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os seus beneficiários decai em dez anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo decadencial contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

A questão que se coloca atualmente perante juízos previdenciários é se este prazo decadencial se aplica ao INSS também para revisar benefícios que tenham sido concedidos antes de 1999 ou, ainda, se havendo em 2004 lei especial que discipline a matéria, se o prazo decadencial de 05 anos estipulado pela Lei nº 9.784/99 perdeu sua eficácia para revisões previdenciárias.

Importa, na análise destas questões, o teor do voto-condutor de decisão da Turma Regional de Uniformização da 4ª Região, relatado pelo Juiz Federal Rodrigo Koehler Ribeiro¹⁴:

Sem adentrar na discussão acerca da aplicação do prazo previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/99 aos benefícios previdenciários, tenho que mesmo que isso ocorresse, não teria havido decadência do direito de revisar, posto que decorridos menos de cinco anos entre a concessão do benefício e a

¹⁴ PU 2008.72.59.003246-4, rel. Rodrigo Koehler Ribeiro, j. em 27.10.2009.

alteração legislativa que passou a prever prazo específico para a Previdência Social rever seus atos.

Com efeito, a Medida Provisória n. 138 entrou em vigor em 20/11/2003, e estabeleceu o prazo de 10 anos para a referida revisão. Assim, tendo em vista o critério da especialidade, entendo que a partir de 20/11/2003 o prazo para o INSS rever seus atos administrativos passou a ser de 10 anos. Tal prazo, para os que admitem a aplicação da Lei n. 9.784/99 aos benefícios previdenciários, estava em vigor desde a entrada em vigor do aludido Diploma Legal (01/02/1999). Já para os que entendem não aplicável àquela legislação, começaria a contar a partir de 20/11/2003.

Este trecho do voto-condutor do acórdão da Turma Regional de Uniformização da 4ª Região aponta que existirá um prazo para que o INSS revise benefícios dos segurados, ainda que estes tenham sido concedidos antes da vigência das normas que estabeleceram prazos decadenciais para tanto. A diferença que o relator aponta se refere apenas ao marco inicial para a contagem do prazo de decadência: para aqueles que entendem que o art. 54 da Lei nº 9.784/99 se aplica inclusive para atos de concessão previdenciária, tal marco coincidirá com a edição da referida lei (01.02.1999). De outro lado, aqueles que entendem que a abrangência do art. 54 da Lei nº 9.784/99 refere-se exclusivamente a “atos administrativos” em sentido amplo, sem previsão de incidência em atos administrativos previdenciários, faria sentido contar prazo decadencial para a autarquia previdenciária apenas a partir de 20.11.2003, quando a Medida Provisória nº 138 previu expressamente prazo decadencial para revisão de atos concessórios previdenciários.

O Superior Tribunal de Justiça, no mesmo sentido do que aplica para revisões por iniciativa dos segurados, entende que, para benefícios concedidos antes de 1999 (01.02.1999) não há um prazo decadencial para que o INSS promova alguma revisão. Confira-se:

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. ART. 105, III, ALÍNEA A DA CF. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DA RENDA MENSAL INICIAL DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS CONCEDIDOS EM DATA ANTERIOR À VIGÊNCIA DA LEI 9.787/99. PRAZO DECADENCIAL DE 5 ANOS, A CONTAR DA DATA DA VIGÊNCIA DA LEI 9.784/99. RESSALVA DO PONTO DE VISTA DO RELATOR. ART. 103-A DA LEI 8.213/91, ACRESCENTADO PELA MP 19.11.2003, CONVERTIDA NA LEI 10.839/2004. AUMENTO DO PRAZO DECADENCIAL PARA 10 ANOS. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PELO

DESPROVIMENTO DO RECURSO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO, NO ENTANTO.

1. A colenda Corte Especial do STJ firmou o entendimento de que os atos administrativos praticados antes da Lei 9.784/99 podem ser revistos pela Administração a qualquer tempo, por inexistir norma legal expressa prevendo prazo para tal iniciativa. Somente após a Lei 9.784/99 incide o prazo decadencial de 5 anos nela previsto, tendo como termo inicial a data de sua vigência (01.02.99). Ressalva do ponto de vista do Relator.

2. Antes de decorridos 5 anos da Lei 9.784/99, a matéria passou a ser tratada no âmbito previdenciário pela MP 138, de 19.11.2003, convertida na Lei 10.839/2004, que acrescentou o art. 103-A à Lei 8.213/91 (LBPS) e fixou em 10 anos o prazo decadencial para o INSS rever os seus atos de que decorram efeitos favoráveis a seus beneficiários.

3-4. *omissis*

(RESP 200900002405, rel. Napoleão Nunes Maia Filho, dje 02.08.2010).

O argumento utilizado, como se extrai da decisão colacionada, é que o prazo para o Instituto Nacional do Seguro Social revisar os benefícios por ele concedidos inicia em 01.02.1999, aplicando-se a regra geral de decadência para revisão de atos administrativos (em sentido amplo) para atos da autarquia previdenciária. Antes de decorridos os 05 anos previstos pela Lei nº 9.784 sobrevém lei específica que aumenta este prazo para dez anos, fazendo com que o marco inicial permaneça em 1999, já que desde então havia previsão de limite temporal para a revisão de atos concessórios (incluídos na categoria de atos administrativos).

Já o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, de forma aparentemente contraditória, entende que o prazo decadencial de dez anos instituído pela Lei nº 10.839/04 se aplica para benefícios concedidos antes de sua vigência, ao contrário do que aplica para revisões de impulso particular, conforme já exposto anteriormente neste trabalho.

Quer dizer, limita-se o direito de a Administração Pública verificar eventuais valores pagos a mais, mas não se limita o direito de o segurado requerer eventuais valores recebidos a menos. Confira-se:

PREVIDENCIÁRIO. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. REVISÃO DE BENEFÍCIO. DECADÊNCIA CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INVIABILIDADE DE REAPRECIÇÃO DA QUESTÃO.

1. A Lei 6.309/75 previa em seu artigo 7º que os processos de interesse de beneficiários não poderiam ser revistos após 5 (cinco) anos, contados de sua decisão final, ficando dispensada a conservação da documentação respectiva além desse prazo. Para benefícios concedidos até 14-05-1992, quando revogada a Lei citada, decorrido esse prazo, inviável a revisão da

situação, ressalvadas as hipóteses de fraude, pois esta não se consolida com o tempo.

2. Para os benefícios deferidos antes do advento da Lei 9.784/99 o prazo de decadência deve ser contado a partir da data de início de vigência do referido Diploma, ou seja, 01-02-1999.

3. O prazo decadencial de dez anos do art. 103-A da Lei de Benefícios, acrescentado pela Lei nº 10.839/2004, alcança os benefícios concedidos em data anterior à sua publicação (REsp nº 1.114.938, Terceira Seção, unânime, j. 14-04-2010), respeitados os princípios da legalidade e da segurança jurídica.

4. *omissis*.

(APELREEX 00018075320084047008, rel. Luís Alberto D’Azevedo Aurvalle, de 11.06.2010).

Visto isto, acrescenta-se a este tópico uma questão de importância prática, que diz respeito à forma com que eventuais diferenças pagas a mais poderão ser descontadas dos beneficiários.

Nestes casos, em que o INSS verifica equívoco ou ilegalidade no ato de concessão do benefício, este será revisto e, havendo valores pagos a maior, o benefício mantido poderá ter descontos de até 30%, mensalmente, até a quitação do montante devido.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região resume o tema, e traz interessante análise de caso concreto:

PREVIDENCIÁRIO. REMESSA OFICIAL. PAGAMENTOS FEITOS INDEVIDAMENTE. CARACTERIZAÇÃO DE MÁ-FÉ. PERCENTUAL DE DESCONTO DO BENEFÍCIO EM MANUTENÇÃO.

1. *omissis*.

2. Do art. 154 do Decreto 3.048/99, depreende-se que há duas formas de se proceder a restituição dos valores pagos indevidamente pela Previdência Social: a) nos casos de dolo, fraude ou má-fé, os valores deverão ser pagos de uma só vez ou mediante acordo de parcelamento (§2º do referido artigo); b) nos casos de erro da própria Previdência, o segurado, usufruindo de benefício regularmente concedido, poderá restituir os valores de forma parcelada, devendo cada parcela corresponder, no máximo, a 30% do valor do benefício em manutenção (§3º do mesmo artigo).

3. No caso concreto, considerando a) o recebimento de aposentadoria de pessoa falecida, por, aproximadamente, quatro anos e meio; b) recebimento conjunto de pensão, relativa a instituidor diverso, benefício que não seria cumulável, por força do art. 124, VI, da LBPS, com eventual pensão oriunda daquela aposentadoria; e c) descoberta da situação por iniciativa do INSS e não da beneficiária, tem-se por configurada a má-fé da autora.

4. Conforme precedentes deste Tribunal, perfeitamente razoável o desconto da ordem de 50% do benefício em manutenção da autora (NB 138.742.416-2), respeitado sempre o recebimento do mínimo legal, para possibilitar o seu sustento, em decorrência do princípio da dignidade humana.

(TRF4, Quinta Turma, AC 200671100002347, rel. Celso Kipper, DE 12.05.2008).

Veja-se que o julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região chama a atenção para o fato de que, nos casos em que haja valores a restituir à entidade previdenciária em decorrência de fraude, dolo ou má-fé do segurado, o limite de 30% de desconto sobre o benefício não precisará ser observado.

Ainda a respeito de fraude do segurado contra o sistema previdenciário, veja-se que não se opera a decadência de o Instituto Nacional do Seguro Social revisar benefícios obtidos ou majorados de forma fraudulenta – neste sentido, consignou o Superior Tribunal de Justiça em julgado colacionado alhures que a fraude não se consolida com o tempo, sendo sempre passível de identificação e reparo.

Analisadas as questões mais relevantes acerca do tema da decadência do direito de revisar benefícios, seja pela perspectiva do segurado ou da autarquia previdenciária, passamos no próximo capítulo à análise da obrigatoriedade ou da dispensa de requerimento administrativo anterior ao ajuizamento de pleitos revisionais.

7 NECESSIDADE DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO

Diante do silêncio da legislação atinente à matéria, precisa ser resolvida jurisprudencialmente a questão sobre o dever de prova, por parte do segurado, da resistência por parte do INSS em revisar o benefício em manutenção.

Tratando-se de revisões que se referem à forma de cálculo empregada pela entidade previdenciária (art. 29, II e art. 29, par. 5º, por exemplo), ou ainda revisões que pleiteiam a observância a valores-teto das Emendas Constitucionais 20 e 41, parece razoável dispensar o prévio requerimento administrativo.

Isto porque o INSS, sem exceção, contesta lides desta natureza argumentando que segue determinações administrativas ou interpretações legislativas que são contrárias à pretensão do segurado, o que permite uma segura conclusão no sentido de que essa pretensão se configura desde logo, no momento da concessão do benefício que se quer revisar.

Com efeito, via de regra a autarquia previdenciária não procede a revisões de metodologia de cálculos a partir da provocação de segurados – em nome da vinculação da atividade administrativa que exerce, o INSS aguarda comandos legislativos ou administrativos para agir, e adota entendimentos firmes e uniformes acerca da legislação de interesse, o que não se elide mediante requerimentos individuais nos postos de atendimento do Instituto.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região decide no sentido da desnecessidade de prévio requerimento administrativo para que se ajuíze uma ação revisional, conforme julgados que seguem:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. A JUNTADA DE CÁLCULOS DEMONSTRATIVOS DO VALOR DA CAUSA NÃO CONSTITUI REQUISITO PARA APTIDÃO DA INICIAL. PRESCRIÇÃO QUINQUÊNAL. JUROS MORATÓRIOS. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO DE REVISÃO. DESNECESSIDADE.

(...) Em se tratando de revisão de benefício previdenciário, configura-se a pretensão resistida no momento em que a Previdência Social quantifica o valor a ser pago, disto derivando o interesse de agir, não havendo necessidade de prévio requerimento administrativo.

(TRF4, AG 2008.04.00.003400-8, Sexta Turma, Relator Sebastião Ogê Muniz, D.E. 25/07/2008)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CARÊNCIA DE AÇÃO. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. DESNECESSÁRIO. REVISÃO DE PENSÃO POR MORTE.

1. Em se tratando de revisão de benefício previdenciário, configura-se a pretensão resistida no momento em que a Previdência Social quantifica o valor a ser pago, disto derivando o interesse para agir, não havendo necessidade de prévio requerimento administrativo.

2. Agravo de instrumento provido.¹

(TRF4, AI 2005.04.01.046790-5/RS, Quinta Turma, Relator Luiz Antônio Bonat, publicado em 26-04-2006)

De outro lado, parece que revisões que decorram de acréscimo de tempo de serviço merecem um tratamento diverso no que se refere à necessidade de requerimento administrativo.

Partindo de uma lógica de que só existe pretensão resistida quando existe pronúncia¹⁵ da entidade previdenciária a respeito do interesse do segurado, entende-se razoável dispensar o requerimento administrativo nos casos em que os períodos para os quais se busca reconhecimento judicial foram apresentados ao INSS no momento do pedido, por exemplo, de uma aposentadoria por tempo de contribuição.

Negado o reconhecimento de determinados períodos, o tempo de contribuição considerado foi inferior àquele que o segurado acredita fazer jus. Neste caso, não parece necessário exigir que o segurado retorne à autoridade administrativa para pleitear, mais uma vez, o reconhecimento de certos interregnos de trabalho/contribuição.

Se, contudo, o segurado não deu qualquer notícia de determinados vínculos de trabalho ou períodos de contribuição, na data do requerimento administrativo, não parece correto exonerá-lo do dever de requerer administrativamente a revisão pretendida.

15 Pronúncia tácita ou expressa. Denomina-se aqui pronúncia expressa aquela externada pelo INSS por meio de carta de indeferimento do benefício ou revisão pleiteado, enquanto pronúncia tácita pode ser considerada aquela vista nos exemplos acima mencionados – nas hipóteses em que a postura da autarquia é definitivamente adotada no momento da concessão do benefício, representando uma negativa tácita a eventuais pedidos de revisão.

Não há que se olvidar, neste sentido, que eventual revisão operada terá efeitos financeiros a partir da primeira ou da segunda data do requerimento administrativo, a depender do entendimento que se adote a este respeito.

Ainda que não se entenda pela possibilidade de se operar a decadência do direito de o segurado ver certos períodos de trabalho/contribuição reconhecidos (conforme já exposto alhures), entende-se que os efeitos financeiros de eventual revisão fluirão apenas a partir do momento em que o segurado noticiar ao INSS a existência de tais períodos.

Não parece correto condenar a entidade previdenciária a pagar valores atrasados referentes a um acréscimo de tempo de que não foi, em momento algum, informado.

A partir do exposto abre-se uma discussão específica sobre quais elementos configurariam “notícia” de vínculos ou contribuições, garantindo ao segurado efeitos retroativos de uma futura revisão de benefício, para a qual se requeresse expressamente o reconhecimento de tais eventos.

A 1ª Turma Recursal do Paraná aplica o entendimento de que, ainda que não requeridos expressamente, períodos de trabalho anotados em carteira de trabalho, ou registros que apontem trabalhos potencialmente exercidos sob condições especiais, seriam suficientes para garantir direitos do segurado desde a data do primeiro requerimento administrativo.

Pede-se licença para transcrever trecho de decisão daquele colegiado¹⁶, pelo resumo e suficiente elucidação que o voto-condutor do acórdão traz a respeito do tema:

Por último, a insurgência do recorrente quanto à data de início do benefício não merece prosperar. Alega o INSS que o início dos efeitos financeiros da condenação deve coincidir com a data de juntada de documentos contemporâneos que comprovassem a atividade rural e o trabalho especial, já que administrativamente tais documentos não foram apresentados. No entanto, observa-se que o recorrido apresentou ao INSS documentos que qualificam como lavrador ele próprio ou seu pai, referentes aos anos de 1965, 1968, 1970, 1977, 1979 e 1982. Tais documentos constituem-se de certidões de nascimento, certificado de dispensa de incorporação e certidão

16 200970520014643, rel. José Antonio Savaris, j. em. 01.07.2010.

de transcrição de compra e venda de propriedade rural (PROCADM1, anexado junto à contestação, evento 6).

É de se reconhecer, portanto, que o segurado levou ao INSS a documentação necessária para a concessão do benefício, embora insuficiente no entender da Administração Previdenciária. Neste sentido, socorrer-lhe-ia a orientação da Turma Regional de Uniformização da 4ª Região de que “nos casos em que o segurado, por qualquer meio, tenha noticiado o exercício de atividade especial por ocasião do requerimento administrativo e não se desincumbindo o INSS do dever legal de buscar a adequada instrução do procedimento administrativo, os efeitos de posterior revisão deverão retroagir à data de início do benefício, conforme o art. 49, II, c/c art. 54 da Lei nº 8.213/91, independentemente da prova do direito ter sido feita em momento posterior ao da concessão” (TRU4, PU 2005.71.95.020049-0, Rel. Juíza Federal Flavia da Silva Xavier, DJ 13.02.2009).

Mas ainda que assim não fosse, a pretensão recursal esbarraria no teor da Súmula 33, da TNU: “quando o segurado houver preenchido os requisitos legais para concessão da aposentadoria por tempo de serviço na data do requerimento administrativo, esta data será o termo inicial da concessão do benefício”.

Em razão disto, tenho que os efeitos financeiros da condenação devem ser mantidos desde a data de entrada do requerimento, considerando que a CTPS indicava o vínculo com a empresa Ativa, porém com a data de saída em aberto. Isto significa que havia claro indício de que havia um período de trabalho urbano a ser investigado, o que não foi feito pelo INSS. É nítido que deveria ter havido a perquirição acerca da data de saída daquele emprego, ou mesmo a solicitação de eventuais holerites, livros-ponto, etc.

Anoto, aliás, que isso não significa imposição de qualquer penalidade ao INSS, senão reconhecimento dos efeitos do direito da recorrente, que representa a minoria dos segurados da Previdência Social no quanto comporta ao extenso volume de contribuições à Seguridade Social, em uma era que o sistema previdenciário é cercado por condutas oportunistas que tendem a minar-lhe sua essência previdenciária.

Por oportuno, consigno que a Turma Nacional de Uniformização tem decidido que a concessão de benefício previdenciário gera efeitos a partir da data do requerimento administrativo quando os requisitos legais já eram aperfeiçoados pelo requerente desde então, ainda que a sua comprovação somente tenha sido possível em juízo (v.g.: TNU, PU 2004.71.95.02.0109-0, Rel. Juiz Federal José Antonio Savaris, DJ 23.03.2010; TNU, PU 2007.72.55.00.2223-6, Rel. Juiz Federal José Antonio Savaris, DJ 09.08.2010).

Ressalta-se, contudo, a respeito do precedente citado da Turma Nacional de Uniformização, que “notícia” e “comprovação” perante o INSS não se confundem. Acredita-se que o vínculo que se quer provar deva ter sido ao menos noticiado ao INSS, ainda que apenas por meio de carteira de trabalho ou documentos juntados (sem pedido expresso). A efetiva prova de tais períodos é que pode ocorrer apenas em fase judicial ou em um segundo requerimento administrativo, porém com efeitos financeiros desde a primeira Data de Entrada do Requerimento Administrativo, já que a autarquia previdenciária não teria cumprido a contento seu dever de bem orientar seus segurados e conceder-lhes o benefício mais vantajoso.

Concluindo, a necessidade de prévio requerimento administrativo dependerá, primeiramente, do tipo de revisão que se pretende realizar: tratando-se de revisão que decorra de alteração de forma e bases de cálculo do benefício em manutenção, é desnecessário tal requerimento previamente. Isto porque o posicionamento que se obterá do Instituto Nacional do Seguro Social já é sabido, e aliás já é aquele que foi aplicado no momento da concessão. O requerimento administrativo, neste caso, constituiria mera formalidade a cumprir, cujo resultado negativo já seria esperado.

De outro lado, tratando-se de revisão que decorra de reconhecimento tardio de períodos de trabalho, a necessidade de prévio requerimento administrativo dependerá de se os períodos que se pretende reconhecer foram ou não, no momento da concessão do benefício, noticiados à autarquia previdenciária. Caso tenham sido noticiados ou indicados na documentação, é de se dispensar o pedido revisional administrativo, considerando que já houve uma negativa tácita do INSS em reconhecer tais períodos.

Finalmente, se os períodos que se pretende reconhecer não foram minimamente informados à entidade previdenciária, entende-se que não é devido condená-la ao pagamento de atrasados desde a data de concessão do benefício, já que concedeu o benefício a partir de todos os elementos que lhe foram disponibilizados ou indicados.

8 MODALIDADES DE REVISÃO

Importa ressaltar que parte das revisões a que se poderia compelir a entidade previdenciária a implantar está atingida pela decadência.

As possibilidades de revisão que, se ajuizadas, deverão ter a decadência reconhecida, serão tratadas de forma breve e resumida (itens 8.1 a 8.6), observado o objetivo instrumental deste trabalho. Alerta-se para o fato de que não são todas as revisões já atingidas pela decadência que estão a seguir descritas, mas apenas as consideradas de maior relevância (para tanto, assim consideradas aquelas que mais redundaram em ajuizamentos de ações).

8.1 CORREÇÃO DOS SALÁRIOS DE CONTRIBUIÇÃO PELA VARIAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES REAJUSTÁVEIS DO TESOIRO NACIONAL/OBRIGAÇÕES DO TESOIRO NACIONAL (ORTN/OTN)

Primeiramente, vejamos de que se tratam tais indexadores que, conforme se verá logo adiante, foram utilizados para atualizar benefícios mantidos pela Previdência Social por mais de onze anos no Brasil.

A emissão de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) foi prevista pelo Decreto-Lei nº 4.357/64. Tratavam-se de títulos públicos federais emitidos pelo Tesouro Nacional – como hoje temos as Letras do Tesouro Nacional ou as Letras Financeiras do Tesouro, por exemplo – que tinham a característica de ter seu valor nominal atualizado segundo as variações do poder aquisitivo da moeda nacional (inflação).

O chamado Plano Cruzado (Decreto-Lei nº 2.284/86), reconhecidamente lançado para frear a inflação no país, congelou o título público em um valor de Cr\$ 106,40, mudando seu nome de Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN) para Obrigação do Tesouro Nacional (OTN). Por um ano (de março de 1986 a fevereiro de 1987), a OTN teria valor fixo de Cr\$ 106,40 para, em 01.03.1987, ter seu reajuste feito pela variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC).

Os índices que reajustaram as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional e as Obrigações do Tesouro Nacional foram utilizadas, inclusive, como percentuais de reajuste de benefícios previdenciários em manutenção.

Relevante para benefícios concedidos antes da Lei n 8.213/91, a revisão por aplicação das variações das ORTN/OTN busca alterar os índices utilizados para corrigir os 24 primeiros Salários de Contribuição levados em conta na apuração do Salário de Benefício do segurado.

A Consolidação das Leis da Previdência Social de 1976 (Decreto nº 77.077/76) repetia a necessidade de atualização dos 24 primeiros Salários de Contribuição considerados para cálculo da Renda Mensal Inicial, já prevista pelo Decreto-Lei nº 710/69, a fim de preservar o valor real da Renda Mensal Inicial encontrada. Tais comandos normativos, contudo, indicavam que os coeficientes de atualização utilizados seriam previstos e divulgados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social.

Entretanto, a partir de junho de 1977, com a edição da Lei nº 6.423/77, passou-se a exigir como índices de correção os correspondentes à variação da ORTN, dispondo a lei em seu art. 1º que:

A correção, em virtude de disposição legal ou estipulação de negócio jurídico, de expressão monetária de obrigação pecuniária, somente poderá ter por base a variação nominal da ORTN.

Nada obstante, o Ministério da Previdência e Assistência Social seguiu fixando índices de correção próprios e aplicando-os à correção dos 24 primeiros Salários de Contribuição considerados no cálculo dos benefícios concedidos, o que deu azo a reiteradas ações revisionais pleiteando a utilização da ORTN/OTN.

Na 4ª Região, a matéria foi objeto de súmula por parte do Tribunal Regional Federal (súmula 02¹⁷), a qual foi editada por unanimidade pelo Plenário daquele colegiado.

¹⁷ Súmula 02/TRF4: Para o cálculo da aposentadoria por idade ou por tempo de serviço, no regime precedente à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, corrigem-se os salários de contribuição, anteriores aos doze últimos meses, pela variação nominal da ORTN/OTNº DJ (Seção II) de 13-01-92.

O Superior Tribunal de Justiça adota igual entendimento, a exemplo do acórdão proferido no REsp nº 200000312061, 5ª Turma, Rel. Jorge Scartezini; DJ 19.02.2001, p. 201. Confira-se a ementa do julgado:

PREVIDENCIÁRIO - RECURSO ESPECIAL - REVISÃO DE BENEFÍCIO CONCEDIDO ANTES DA CF/88 E NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE A CF/88 E A EDIÇÃO DA LEI 8.213/91 - SALÁRIOS-DE-CONTRIBUIÇÃO - CORREÇÃO MONETÁRIA - LEI 6.423/77 - ARTIGOS 31 E 144, DA LEI 8.213/91.

- *omissis*

- Na atualização monetária dos salários-de-contribuição, dos benefícios concedidos antes da promulgação da Constituição Federal, deve-se obedecer ao prescrito na Lei 6.423/77, que fixa o cálculo da renda mensal inicial com base na média dos 24 (vinte e quatro) salários-de-contribuição, anteriores aos 12 últimos, corrigidos pela variação da ORTN/OTN. - Recurso conhecido mas desprovido.

A partir de outubro 1988 o reajuste pelos índices de variação destas obrigações do Tesouro Nacional perde seu sentido, uma vez que a Constituição Federal prevê o reajustamento de benefícios previdenciários a partir de critérios de reajuste do salário mínimo.

8.2 CORREÇÃO DO MENOR E MAIOR VALOR-TETO PELA VARIAÇÃO DO ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR

A Lei nº 6.708/79, que entrou em vigor no dia 1º de novembro de 1979, introduziu nova periodicidade semestral de reajuste do salário mínimo (no lugar de reajustes anuais), e determinou que a atualização do menor e maior valor-teto dos salários de contribuição deveria ser feita com base na variação do INPC (arts. 1º e 14, respectivamente).

Como a autarquia previdenciária seguiu aplicando índices administrativos ao invés do referido Índice Nacional – o que perdurou entre o advento da Lei nº 6.708/79 e a edição da Portaria do Ministério da Previdência e Assistência Social nº 2.840/82 –, prejudicou-se o cálculo da renda mensal inicial dos benefícios cujas

datas de início estão compreendidas no período de novembro de 1979 a abril de 1982, inclusive.

Os benefícios com data de início a partir de maio de 1982 não sofreram qualquer prejuízo referente à atualização do menor e do maior valor-teto, pois estes foram fixados, desde então, em conformidade com o disposto na Lei 6.708/79 – utilizando-se o INPC acumulado desde novembro de 1979.

8.3 APLICAÇÃO DO ART. 58 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Até a edição da Lei nº 8.213/91 o reajustamento de benefícios previdenciários ocorria na mesma época de reajuste do Salário Mínimo e os índices de reajustamento eram os mesmos da política salarial nacional.

Com a promulgação da Constituição Federal, em 05.10.1988, previu-se no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias uma importante recuperação no valor dos benefícios concedidos até aquela data. Confira-se a redação do art. 58 do ADCT:

Art. 58. Os benefícios de prestação continuada, mantidos pela previdência social na data da promulgação da Constituição, terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, expresso em número de salários mínimos, que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios referidos no artigo seguinte.

Parágrafo único. As prestações mensais dos benefícios atualizadas de acordo com este artigo serão devidas e pagas a partir do sétimo mês a contar da promulgação da Constituição.

Da leitura do artigo, denota-se que fica determinada a revisão dos benefícios vigentes em outubro de 1988, para restabelecer o valor de compra que possuíam quando de sua concessão. Para tanto, o art. 58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fornece o critério: a conversão da Renda Mensal Inicial em salários mínimos, de modo a que o valor das Rendas Mensais futuras equivalha

ao produto dessa conversão, até o advento do plano de custeio e benefícios (Leis 8.212 e 8.213/91).

Nos casos em que a entidade previdenciária não promoveu por impulso próprio a revisão, originou-se o direito do beneficiário de obtê-la judicialmente.

8.4 REVISÃO DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ENTRE A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/88 E DA LEI Nº 8.213/91

Utiliza-se a denominação de “Buraco Negro” para o período em que não havia legislação regulamentando a Constituição Federal na parte atinente aos benefícios previdenciários, isto é, de 05/10/1988 até a entrada em vigor da Lei nº 8.213/91 (editada em 24/07/91, sendo que seus efeitos retroagiram a 04/04/1991).

Isto ocorreu porque o Supremo Tribunal Federal, na sessão plenária de 26/02/97, decidiu que o § 3º do art. 201 e o *caput* do art. 202, ambos da CF/88, não eram auto-aplicáveis, portanto era necessário aguardar que o legislador infra-constitucional disciplinasse a atualização dos salários de contribuição, entre diversos outros aspectos que careciam de regulamentação.

Isto veio a ocorrer com a edição da Lei de Benefícios da Previdência Social, conforme já mencionado, em seu art. 144:

Art. 144 – Até 1º de junho de 1992, todos os benefícios de prestação continuada concedidos pela Previdência Social, entre 5 de outubro de 1988 e 5 de abril de 1991, devem ter sua renda mensal inicial recalculada e reajustada, de acordo com as regras estabelecidas nesta Lei.

Parágrafo único – A renda mensal recalculada de acordo com o disposto no *caput* deste artigo, substituirá para todos os efeitos a que prevalecia até então, não sendo devido, entretanto, o pagamento de quaisquer diferenças decorrentes da aplicação deste artigo referentes às competências de outubro de 1988 a maio de 1992.

Para os benefícios concedidos entre 05/04/1991 e 24/07/1991, foi determinado o pagamento (em 24 parcelas mensais) das diferenças apuradas em razão da forma de cálculo do benefício que foi feito com base na legislação anterior, quando deveria ter sido feito com base na nova regulamentação:

Art. 145 – Os efeitos desta lei retroagirão a 5 de abril de 1991, devendo os benefícios de prestação continuada concedidos pela Previdência Social a partir de então, terem no prazo máximo de 30 (trinta) dias, suas rendas mensais iniciais recalculadas e atualizadas de acordo com as regras estabelecidas nesta lei.

Parágrafo único – as rendas mensais resultantes da aplicação do disposto neste artigo substituirão, para todos os efeitos as que prevaleciam até então, devendo as diferenças de valor apuradas serem pagas a partir do dia seguinte ao término do prazo estipulado no *caput* deste artigo, em até 24 parcelas mensais consecutivas reajustadas nas mesmas épocas e na mesma proporção em que forem reajustados os benefícios de prestação continuada da Previdência Social.

Para diversos segurados, a revisão determinada pela Lei de Benefícios da Previdência Social não foi procedida administrativamente, o que impulsionou o ajuizamento de ações revisionais específicas.

8.5 ÍNDICE DE RECUPERAÇÃO

O índice de recuperação foi determinado pelo art. 26 da Lei 8.870/94), buscava recuperar a perda havida na média do histórico contributivo do segurado, decorrente da aplicação do teto do salário de benefício, previsto pelo art. 29, par. 2º da Lei nº 8213/91.

Art. 26 Os benefícios concedidos nos termos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, com data de início entre 5 de abril de 1991 e 31 de dezembro de 1993, cuja renda mensal inicial tenha sido calculada sobre salário de benefício inferior à média dos 36 últimos salários de contribuição, em decorrência do disposto no § 2º do art. 29 da referida lei, serão revistos a partir da competência abril de 1994, mediante a aplicação do percentual correspondente à diferença entre a média mencionada neste artigo e o salário de benefício considerado para a concessão.

Parágrafo único - Os benefícios revistos nos termos do *caput* deste artigo não poderão resultar superiores ao teto do salário de contribuição vigente na competência de abril de 1994.

Seguindo o mesmo procedimento, a Lei 8.880/94 determinou que o denominado “índice de recuperação” (diferença percentual entre a média efetiva dos salários de contribuição e o teto dos salários de contribuição) fosse aplicado aos benefícios concedidos a partir de 01/03/1994.

Art. 21 Nos benefícios concedidos com base na Lei nº 8.213/91, com data de início a partir de 1º de março de 1994, o salário de benefício será calculado nos termos do artigo 29 da referida lei, tomando-se os salários de contribuição expressos em URV.

§ 3º Na hipótese de a média apurada nos termos deste artigo resultar superior ao limite máximo do salário de contribuição vigente no mês de início do benefício, a diferença percentual entre esta média e o referido limite será incorporada ao valor do benefício juntamente com o primeiro reajuste do mesmo após a concessão, observado que nenhum benefício assim reajustado poderá superar o limite máximo do salário de contribuição vigente na competência em que ocorrer o reajuste.

Importante salientar que este índice de recuperação é aplicado no primeiro reajuste de forma percentual, excluída a possibilidade de soma de valores nominais à renda mensal revisada. Ainda, importa observar que apenas no primeiro reajuste é que se fará esta recuperação, sob pena de se enriquecer ilicitamente o segurado.

8.6 APLICAÇÃO DO ÍNDICE DE REAJUSTE DO SALÁRIO MÍNIMO DE FEVEREIRO DE 1994

A Lei nº 8.213/91 previu em seu artigo 31 (redação original) que, para o cálculo do valor de benefícios previdenciários, os salários de contribuição seriam atualização pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE).

A partir de janeiro de 1993, contudo, o índice de reajuste dos salários de contribuição para aferição de salário de benefício passou a ser o Índice de Reajuste do Salário Mínimo (IRSM), por força do art. 9º, § 2º, da Lei nº 8.542/92¹⁸.

¹⁸ Art. 9º A partir de maio de 1993, inclusive, os benefícios de prestação continuada da Previdência Social terão reajuste quadrimestral pela variação acumulada do IRSM, sempre nos meses de janeiro, maio e setembro.

§ 1º Os benefícios com data de início posterior a 31 de janeiro de 1993 terão seu primeiro reajuste calculado pela variação acumulada do IRSM entre o mês de início, inclusive, e o mês imediatamente anterior ao do referido reajuste.

§ 2º A partir da referência janeiro de 1993, o IRSM substitui o INPC para todos os fins previstos nas Leis nº. 8.212, e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991.

Na seqüência, pela Lei nº 8.880/94 (art. 21), restou determinado que a conversão dos salários de contribuição em número de Unidades Reais de Valor (URV's) deveria ser feita da seguinte forma:

Art. 21 – Nos benefícios concedidos com base na Lei nº 8.213, de 1.991, com data de início a partir de 1º de março de 1.994, o salário de benefício será calculado nos termos do art. 29 da referida Lei, tomando-se os salários de contribuição expressos em URV.

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, os salários de contribuição referentes às competências anteriores a março de 1.994 serão corrigidos, monetariamente, até o mês de fevereiro de 1.994, pelos índices previstos no art. 31 da Lei nº 8.213, de 1.991, com alterações da Lei nº 8.542, de 1.992, e convertidos em URV, pelo valor em Cruzeiros Reais do equivalente em URV no dia 28 de fevereiro de 1.994.

§ 2º A partir da primeira emissão do Real, os salários de contribuição computados no cálculo do salário de benefício, inclusive os convertidos nos termos do § 1º, serão corrigidos monetariamente mês a mês pela variação integral do IPC-r.

Ao interpretar o parágrafo primeiro deste artigo o Instituto Nacional do Seguro Social entendeu que os salários de contribuição deveriam ser corrigidos somente até 1º de fevereiro de 1.994, para, então, ser feita a conversão para URV, tomando-se por base o valor da URV do dia 28 de fevereiro de 1.994 (637,64). Procedendo dessa forma, o INSS deixou de considerar a variação do IRSM referente ao mês de 02/94 (39,67%), pois ao corrigir os salários de contribuição para o dia 1º, a última variação computada foi de 01/94 (40,25%).

Esta questão não teria tido maior importância se o legislador tivesse utilizado a expressão “inclusive” para redigir o parágrafo primeiro do artigo em comento: “os salários de contribuição referentes às competências anteriores a março de 1.994 serão corrigidos, monetariamente, até o mês de fevereiro de 1.994 [INCLUSIVE], pelos índices previstos no art. 31 da Lei nº 8.213, de 1.991 (...)”. Omitindo a expressão “inclusive” do dispositivo, o legislador deu margem à interpretação levada a efeito pela autarquia previdenciária, no sentido de não incluir o mês de fevereiro de 1994 nos meses que deveriam ter os respectivos salários de contribuição atualizados pelo IRSM de fevereiro de 1994, apenas convertendo os valores em URV, sem o reajustamento devido.

Acredita-se que os exemplos acima tratados ilustram de forma suficiente modalidades de revisão que, atualmente, quase não são mais objeto de ajuizamento

de ações, em razão do reconhecimento da decadência (conforme se verá adiante). Entendeu-se importante discorrer brevemente sobre tais tipos de revisão para ilustrar o tema, mas principalmente para que não fossem ignoradas as razões de direito que já motivaram milhares de ações revisionais.

Há que se recordar que, nos primeiros anos da Constituição Federal, e mesmo nos primeiros anos que se seguiram à edição da LBPS, o país experimentou um regime inflacionário importante, que levou à intervenção do Estado em diversos momentos na economia nacional, o que incluiu a fixação de índices de reajustamento do salário mínimo nacional e de benefícios previdenciários. Pela importância histórica e mesmo econômica de tais momentos, é que se julgou razoável tratar estas modalidades de revisão, ainda que de forma sucinta.

Os tópicos seguintes referem-se a revisões consideradas “atuais”, uma vez que decorrem de alterações legislativas mais recentes e uma vez que não estão, em sua totalidade, atingidas pela decadência.

8.7 INCLUSÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NÃO CONSIDERADO NO MOMENTO DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO

Este tipo de revisão pode se referir a qualquer titular de benefício previdenciário que leve em conta o histórico contributivo do segurado. Quer dizer, esta possibilidade de revisão independe da época de concessão ou de forma de cálculo empregada: o que o beneficiário pretende, neste tipo de revisão, é ampliar seu histórico contributivo, aumentando seu coeficiente multiplicador do salário de benefício, ou obtendo um fator previdenciário maior.

Esta inclusão de tempo de contribuição pode se referir ao cômputo de tempo de trabalho exercido sob condições especiais, de trabalho rural, ou do reconhecimento de recolhimentos feitos na qualidade de segurado facultativo ou individual.

Neste caso, o que se questiona da autarquia previdenciária não é a forma de cálculo efetuada no momento da concessão do benefício, mas sim o histórico

contributivo considerado, partindo-se do pressuposto que certos momentos de contribuição (ou trabalho rural que dispense contribuições) deixaram de ser computados na época do requerimento administrativo.

Como se trata de uma modalidade de revisão relacionada basicamente a questões de fato e não de Direito, tem-se que o tema de maior relevo para o estudo deste tópico relaciona-se com o instituto da decadência, conforme particularmente analisado no item 6.3 deste trabalho.

8.8 REVISÃO POR APLICAÇÃO DO ART. 29, II, DA LEI Nº 8.213/91

A lei nº 9.876/99 trouxe importantes mudanças para a forma de cálculo de benefícios previdenciários, à medida em que alterou de maneira radical o período básico de cálculo a se considerar e inseriu o conceito de fator previdenciário na Lei de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/91).

Importa para a revisão por aplicação do art. 29, II, da Lei nº 8.213/91 a alteração do período básico de cálculo para apuração da renda mensal inicial que a referida lei de 1999 proporcionou.

Até a edição da Lei nº 9.876/99, a redação do art. 29, *caput*, da Lei nº 8.213/91 determinava que a apuração do salário de benefício seria feita através da média aritmética simples dos 36 últimos salários de contribuição do segurado, apurados em um período não superior a 48 meses anteriores ao afastamento da atividade ou à data de entrada do requerimento administrativo.

Em 29.11.1999 houve uma importante alteração na forma de cálculo de benefícios conforme já assinalado: a Lei nº 9.876/99 conferiu a seguinte redação ao art. 29, II, da Lei nº 8.213/91:

Art. 29. O salário de benefício consiste:

...

II - para os benefícios de que tratam as alíneas a, d, e e h do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo.

Esta regra passou a valer para aqueles que se filiassem ao Regime Geral de Previdência Social após a vigência da Lei nº 9.876/99, de 29/11/1999. Ou seja, aquele que passou a ser funcionário empregado, ou que passou a contribuir individualmente/facultativamente apenas a partir do dia 29.11.1999, terá a concessão de benefícios regradada por este dispositivo, com esta redação vista acima.

Para os segurados que já fossem filiados ao Regime Geral de Previdência Social, porém não tivessem direito a se aposentar em 29/11/1999, o mesmo diploma estabeleceu as seguintes regras de transição:

Art. 3º Para o segurado filiado à Previdência Social até o dia anterior à data de publicação desta Lei, que vier a cumprir as condições exigidas para a concessão dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, no cálculo do salário de benefício será considerada a média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondentes a, no mínimo, oitenta por cento de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994, observado o disposto nos incisos I e II do caput do Art. 29 da Lei nº 8.213/91 com a redação dada por esta Lei.

(...)

§ 2º No caso das aposentadorias de que tratam as alíneas b, c e d do inciso I do Art. 18, o divisor considerado no cálculo da média a que se refere o caput e o § 1º não poderá ser inferior a sessenta por cento do período decorrido da competência julho de 1994 até a data de início do benefício, limitado a cem por cento de todo o período contributivo.

Ocorre que, ao menos no que se refere aos segurados que tenham um histórico contributivo mais robusto, as regras de transição mostraram-se piores que as regras permanentes: isto porque as regras permanentes (art. 29, I e II, Lei nº 8.213/91) prevêm que o período básico de cálculo equivale aos 80% maiores salários de contribuição encontrados no Período Básico de Cálculo do segurado (de julho de 1994 até a data de início do benefício, conforme previsão do Decreto 3.048/99, que regulamentou a Lei nº 9.876/99).

Quer dizer, havendo contribuições de valores menores, até 20% delas podem ser descartadas na média aritmética simples, resultando em um salário de benefício maior.

Já as regras de transição – repita-se, para segurados com considerável histórico contributivo – terminaram por representar possíveis perdas aos segurados,

já que estabeleceram a possibilidade de se computar mais que 80% dos meses em que houve contribuição (“...correspondentes a, no mínimo, 80%...”). Ou seja, havendo contribuições de alto, médio e baixo valor, por exemplo, todas poderiam ser somadas, informando uma média aritmética mais modesta.

Considerando que as duas regras (permanente e de transição) encontram-se no mesmo diploma legal, é de se aplicar aquela mais benéfica ao segurado.

O pleito revisional sobre esta matéria surge, portanto, na medida em que o INSS aplica, rotineiramente, metodologia diversa para calcular a RMI do segurado, apoiando-se no Regulamento da Previdência Social (Dec. nº 3.048, de maio de 1999), que assim dispõe:

Art. 32 – O salário de benefício consiste;

(...)

§ 20 – Nos casos de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez, contando o segurado com menos de 144 (cento e quarenta e quatro) contribuições mensais no período contributivo, o salário de benefício corresponderá à soma dos salários de contribuição dividido pelo número de contribuições apurado. (incluído pelo Dec. 5.545 de 22.09.2005- DOU 23.09.2005).

(...)

Art. 188-A Para o segurado filiado à previdência social até 28.11.99, inclusive o oriundo de regime próprio de previdência social, que vier a cumprir as condições exigidas para a concessão dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, no cálculo do salário de benefício será considerada a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a, no mínimo, 80% de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994, observado o disposto nos incs. I e II do “caput” e § 14 do art. 32. (incluído pelo Decreto nº 3.265/99)

§ 4º Nos casos de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez, contando o segurado com salários de contribuição em número inferior a 60% do número de meses decorridos desde a competência julho de 1994 até a data do início do benefício, o salário de benefício corresponderá à soma dos salários de contribuição dividido pelo número de contribuições mensais apurado. (acrescentado pelo Dec. 5.545 de 22.09.2005- DOU 23.09.2005).

Veja-se que o art. 32, § 20 do Decreto refere-se às regras permanentes já vistas acima, ou seja, refere-se aos segurados que se filiaram ao Regime Geral de Previdência Social após a vigência da Lei nº 9.876/99, enquanto as regras do art. 188-A claramente se referem às regras de transição previstas em 29/11/1999.

A respeito deste abuso de poder regulamentar, consigna a Juíza Federal Flávia da Silva Xavier (atualmente na vara Federal do Juizado Especial Federal Previdenciário de Ponta Grossa)¹⁹:

Esses dispositivos do decreto (na redação anterior ao Decreto nº 6.939/2009) acabaram por criar um limite mínimo de contribuições a serem consideradas a partir de julho de 1994 (no caso, 144 contribuições) e, no caso de não ser esse limite alcançado pelo segurado, o percentual de contribuições a ser considerado deixava de ser aquele expressamente previsto na lei (no caso, 80%) e passava a ser de 100% (art. 32). E mais, o mesmo ocorria quando o número de contribuições apurado não alcançava 60% do número de meses decorridos entre julho de 1994 e a DIB (art. 188-A).

Contudo, a metodologia de cálculo empregada pela entidade previdenciária com fulcro no decreto regulamentar não encontrava respaldo no artigo 29, inciso II da Lei nº 8.213/91, categórico ao determinar que as contribuições a serem consideradas devem ser correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, sem criar nenhuma ressalva que possa alterar este coeficiente.

Desta maneira, os benefícios de auxílio-acidente, aposentadoria especial, aposentadoria por invalidez e auxílio-doença devem ser calculados nos estritos termos do inciso II do art. 29 da Lei nº 8.213/91, considerando-se a média aritmética das maiores contribuições do segurado, até o limite de 80% do número de meses decorrido entre julho de 1994 e a data de início do benefício (previsto este Período Básico de Cálculo pelo Decreto nº 3.048/99, art. 188-A, com redação específica incluída pelo Decreto nº 3.265/99).

Excetuam-se apenas os casos em que o segurado não tiver um histórico contributivo robusto, conforme já assinalado acima, em que as regras de transição amenizam a situação do segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social antes do advento da Lei nº 9.876/99, porém prevêm a utilização de percentual diverso dos 80% até agora analisados. Esta modalidade de revisão – julgada improcedente pela quase totalidade de juízos – será vista logo adiante.

Concluindo a revisão por aplicação do art. 29, II, vê-se que ela apenas faz sentido para benefícios concedidos a partir de 29/11/1999, já que antes disto o Período Básico de Cálculo consistia da apuração de 36 salários de contribuição, em um período não superior a 48 meses, e não havia espaço para esta discussão de 80% ou mais de Salários de Contribuição considerados.

¹⁹ Sentença em autos nº 201070590043142, j. em 13.12.2010.

Ainda, cumpre observar que o Poder Executivo acabou por reconhecer a ilegalidade da norma regulamentar, revogando o § 20 do art. 32 e o § 4º do art. 188-A do Dec. 3.048/99, por meio do Decreto nº 6.939/2009.

8.9 REVISÃO A PARTIR DO ART. 3º, § 2º, DA LEI Nº 9.876/99

Conforme já assinalado anteriormente, as regras de transição previstas pela Lei nº 9.876/99 restaram por não surtir efeitos para os segurados que contavam com um histórico contributivo considerável, já que previram a possibilidade de considerar na média aritmética do Período Básico de Cálculo até 100% das contribuições vertidas.

Contudo, no que tange aos segurados que contribuíram menos meses durante seu período básico de cálculo, veja-se que aquele que se filiou ao Regime Geral de Previdência Social após 29/11/1999 não existe saída: 80% de suas contribuições serão somadas e divididas pelo número de meses a que correspondem, sejam elas de valor baixo ou mesmo equivalente a zero.

Ilustrando o tema, imagine-se um segurado que, no período básico de cálculo (julho de 1994 até a Data de Início do Benefício) tenha vertido apenas 50 contribuições, entre sua filiação e a data da aposentadoria (supondo um Período Básico de Cálculo de 100 meses, apenas para facilitar o cálculo, entre janeiro de 2000 e abril de 2004). Se este segurado se filiou ao Regime Geral de Previdência Social após a Lei 9.876/99, inafastavelmente serão somadas suas 50 contribuições, mais 30 contribuições equivalentes a Zero, para que 80% do período contributivo seja somado e dele feito a média aritmética.

Atente-se, nesse sentido, que a regra do art. 29, II, da Lei nº 8.213/91 prevê a soma de 80% “de todo período contributivo”, e não das contribuições efetivamente vertidas.

Pois bem. Se este mesmo segurado fosse filiado ao Regime Geral de Previdência Social antes da edição da Lei nº 9.876/99, poderia se valer da regra de transição prevista no art. 3º, § 2º daquela lei, que dispõe:

Art. 3. § 2º. No caso das aposentadorias de que tratam as alíneas b, c e d do inciso I do art. 18, o divisor considerado no cálculo da média a que se refere o caput e o § 1º não poderá ser inferior a sessenta por cento do período decorrido da competência julho de 1994 até a data de início do benefício, limitado a cem por cento de todo o período contributivo.

Esta regra permite, no exemplo apresentado acima, que se faça uma média aritmética de 60% das contribuições existentes no Período Básico de Cálculo, evitando assim a soma de muitos valores equivalentes a zero (para o segurado filiado após 29/11/1999, viu-se, haveria no exemplo 30 contribuições iguais a zero obrigatoriamente somadas). Para o segurado imaginado, somar-se-iam suas 50 contribuições, mais 10 contribuições equivalentes a Zero, e isto seria dividido por 60.

Com este exemplo fica claro o porquê de as regras de transição fazerem sentido para segurados com parco histórico contributivo.

Se o procedimento acima não for efetivado pelo INSS, é devida a revisão do benefício.

Ocorre que, não-raro, depara-se com ações revisionais com fulcro no art. 3º, § 2º, da Lei nº 9.876/99, em que se pretende subverter o sentido do dispositivo.

Veja-se que o dispositivo em comento regula, especificamente, os casos em que o número de contribuições é menor do que o número correspondente a 60% do tempo de período básico de cálculo.

Alguns pedidos revisionais pretendem, no entanto, proceder a uma simples média aritmética das contribuições vertidas no PBC, de forma que o divisor equivalerá ao número de contribuições somadas e os valores contribuídos serão preservados.

A teor do que já uniformizou a Turma Regional de Uniformização da 4ª Região²⁰, vejamos como tem se decidido a matéria na Seção Judiciária do Paraná²¹, por sentença de lavra da Juíza Federal Ana Beatriz Vieira da Luz Palumbo:

20 Pedido de Uniformização nos autos nº 0005235-11.2008.404.7051, rel. Susana Sbroglia Gália, D.E. 09.03.2011.

Há que se ressaltar que esta disposição legislativa tem por finalidade garantir não apenas o equilíbrio atuarial do regime geral de previdência social, como também manter isonomia de tratamento entre os segurados que contribuíram durante todo o período de cálculo e aqueles que só verteram contribuições em parte do respectivo período. Não fosse assim, *poderiam ocorrer situações em que o segurado efetuaria apenas uma contribuição no limite máximo do salário de contribuição e receberia um valor de renda mensal elevado, considerando o valor total contribuído para a Previdência Social desde julho de 1994, causando um elevado desequilíbrio financeiro ao sistema. Sem o limite de 60% como divisor, se teria uma inusitada "compra" de benefício de elevado valor a custo social, hipótese que transtornaria os princípios do equilíbrio atuarial e do mínimo sinalagma, consistindo, ademais, em prestígio ao enriquecimento sem causa. Na interpretação da metodologia de cálculo posta pela Lei 9876/99, deve-se ler o artigo 3º "caput" juntamente com seus parágrafos, para sistematicamente descobrir-se o sentido da limitação de 100% referida no parágrafo segundo e a razão da existência do limite do divisor em 60% do período decorrido. Diante do exposto, não vislumbro outra solução para a causa senão rejeitar a pretensão deduzida na inicial, a qual, ao que se verifica, busca revisão da renda mensal de benefício sem que se considere determinado grau de proporcionalidade entre os esforços de contribuição realizados previamente e a determinação do valor da aposentadoria por idade (decisão proferida pelo Juiz Federal José Antônio Savaris, que restou confirmada pela e. 1ª Turma Recursal do Paraná nos autos 2004.70.50.004556-9).*

Como consta de referida decisão, pedidos que tendam a distorcer o conteúdo do art. 3º, § 2º, da Lei nº 9.876/99 devem ser julgados improcedentes, visto que tal comando normativo visa a constituir regra de transição – mais benéfica que a permanente – aos segurados com modesto histórico contributivo, porém é certo que não se destina a acobertar práticas como aquela classificada pelo Juiz Federal José Antonio Savaris de “compra de benefício de elevado valor”.

8.10 REVISÃO POR APLICAÇÃO DO ART. 29, § 5º, Da Lei Nº 8.213/91

Esta revisão diz respeito a aposentadorias por invalidez precedidas de benefícios de auxílio-doença.

Dispõe o art. 29 da Lei nº 8.213/91, em seu § 5º:

Art. 29. O salário de benefício consiste:

(...)

§ 5º Se, no período básico de cálculo, o segurado tiver recebido benefícios por incapacidade, sua duração será contada, considerando-se como salário de contribuição, no período, o salário de benefício que serviu de base para o cálculo da renda mensal, reajustado nas mesmas épocas e bases dos benefícios em geral, não podendo ser inferior ao valor de 1 (um) salário mínimo.

A aplicação deste dispositivo é simples: no cálculo da aposentadoria por invalidez, caso haja períodos de recebimento de auxílio-doença dentro do período básico de cálculo, e que os meses de recebimento de tal benefício sejam considerados (art. 29, II), o valor que será computado como salário de contribuição é o salário de benefício que deu origem à renda mensal do auxílio-doença.

Ocorre que o INSS, via de regra, calcula o que considera uma transformação de auxílio-doença em aposentadoria por invalidez simplesmente alterando o multiplicador de 91% para 100% (arts. 61 e 44 da Lei nº 8.213/91, respectivamente²²). Por exemplo: se o salário de benefício de um segurado é R\$ 1.000,00, a renda mensal do auxílio-doença que este recebe será de R\$ 910,00 (91%). Caso a incapacidade seja considerada permanente e aplicável a qualquer atividade que possa garantir a subsistência do segurado, ele passará a fazer jus à aposentadoria por invalidez, que terá valor igual a 100% do Salário de Benefício, ou seja, R\$ 1.000,00 (art. 44 da Lei nº 8.213/91).

Para tanto, apóia-se o INSS na redação do art. 36, § 7º do Decreto nº 3.048/99, que conta com a seguinte redação:

Art. 36. No cálculo do valor da renda mensal do benefício serão computados:

(...)

§ 7º A renda mensal inicial da aposentadoria por invalidez concedida por transformação de auxílio-doença será de cem por cento do salário de benefício que serviu de base para o cálculo da renda mensal inicial do auxílio doença, reajustado pelos mesmos índices de correção dos benefícios em geral.

²² Percentuais como estes de 91% e 100% foram tratados no Capítulo 5 (Cálculo da Renda Mensal Inicial), no item 5.6 (percentual de cálculo ou coeficiente).

Além disto, usualmente a autarquia argumenta que deve ser feita uma leitura integrada do art. 29, § 5º e do art. 55, II, da Lei nº 8.213/91. Confira-se a redação deste último dispositivo:

Art. 55. O tempo de serviço será comprovado na forma estabelecida no Regulamento, compreendendo, além do correspondente às atividades de qualquer das categorias de segurados de que trata o art. 11 desta Lei, mesmo que anterior à perda da qualidade de segurado:

(...)

II - o tempo intercalado em que esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez.

Conforme esta regra, o recebimento de benefícios por incapacidade somente é considerado como tempo de serviço se estiver intercalado por períodos de efetivo trabalho/contribuição.

Por exemplo, se um segurado trabalhou dois anos, recebeu algum benefício por incapacidade por um, e depois voltou a trabalhar por mais dois anos, nos termos do art. 55, II da Lei nº 8.213/91, os cinco anos devem ser computados como tempo de serviço/contribuição.

Segundo a interpretação do INSS, esta regra é analogicamente aplicada aos casos de concessão de aposentadoria por invalidez, conservada a intenção do legislador no sentido de que seriam computados para cálculo os meses de recebimento de auxílio-doença apenas se eles estivessem intercalados por períodos de efetivo trabalho e contribuição.

Entende-se que o raciocínio da entidade previdenciária parte de premissas equivocadas.

De plano, o argumento de que o Decreto nº 3.048/99 deve reger a matéria (em seu art. 36, § 7º) se esvazia à medida em que se observa que, nitidamente, extrapolou os limites próprios de uma regulamentação. Assim decidia reiteradamente a Turma Nacional de Uniformização, a exemplo da ementa que segue.

PREVIDENCIÁRIO – APOSENTADORIA POR INVALIDEZ PRECEDIDA DE AUXÍLIO-DOENÇA – REVISÃO DE RMI - ART. 29, §5º DA LEI Nº8.213/91 – INAPLICABILIDADE DO §7º DO ART. 36 DO DECRETO Nº 3.048/99 – INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO - PROVIMENTO NEGADO. 1) Verifica-

se dissonância entre a sistemática prevista no §5º do art. 29 da Lei nº 8.213/91, relativamente à composição do salário de benefício a que faz jus o segurado beneficiário de aposentadoria por invalidez precedida da percepção de auxílio-doença, e a prevista no §7º do art. 36 do Decreto nº 3.048/99. 2) A regra contida no § 7º do art. 36 do Decreto nº 3.048/99 visava estabelecer regulamentação do que estava estabelecido no §5º do art. 29 da Lei nº 8.213/91, mas culminou por transbordar de sua finalidade, criando sistemática distinta e conflituosa entre as normas. 3) Inaplicabilidade da norma invocada pelo INSS. 4) Pedido de Uniformização de Jurisprudência ao qual se nega provimento. (TNU, PEDILEF 200651510253490, Rel. Ricarlos Vitoriano Cunha, DJ 13.05.2010).

Ressalte-se que se refere que assim “decidia” a Turma Nacional de Uniformização não porque o entendimento tenha sido alterado, mas porque atualmente todos os julgamentos desta matéria estão suspensos, conforme se verá mais adiante.

Vencido este argumento, resta aquele a respeito da “interpretação integrada” do art. 29, § 5º, com o art. 55, II, da Lei nº 8.213/91.

Novamente não parece correta a interpretação do INSS, uma vez que a intenção do legislador parece ser distinta nos dois dispositivos citados.

Através de art. 55, II (Lei nº 8.213/91), entende-se que o legislador quis evitar situações de recebimento por longo período de benefício por incapacidade, que posteriormente permitissem ao segurado requerer benefício de aposentadoria por idade ou por tempo de contribuição.

Por exemplo, imagine-se que um segurado recebeu aposentadoria por invalidez por 15 anos, e na seqüência pretende se aposentar por idade. Não fosse a regra do art. 55, II, todos os salários de benefício que deram origem à renda mensal da aposentadoria por invalidez seriam corrigidos e computados para cálculo do salário de benefício da aposentadoria por idade, majorando a renda mensal do segurado.

O que o legislador quis evitar foi a hipótese de segurados que muito pouco contribuíram e, ainda assim, alcançaram o direito a um benefício tipicamente decorrente de um largo histórico contributivo, como é o caso das aposentadorias por idade e por contribuição. Limitou-se, em última análise, a “conversão” de benefícios por incapacidade em benefícios por histórico contributivo. Não se admite, nos

estritos termos do inc. II do art. 55, que se conte como tempo de contribuição o tempo de benefício por incapacidade recebido

O art. 29, § 5º, por outro lado, trata de “conversão” de benefício por incapacidade em outro benefício por incapacidade (auxílio-doença em aposentadoria por invalidez). Neste caso, o legislador não viu óbice em utilizar os salários de benefício do tempo de recebimento de auxílio-doença como salário de contribuição para compor o período básico de cálculo do segurado – bem ao contrário, foi exatamente o que previu o dispositivo.

Ainda, não se fez qualquer ressalva sobre se deve haver períodos de efetivo trabalho em meio a períodos de recebimento de auxílio-doença, permitido assim que um segurado que recebe auxílio-doença por anos, por exemplo, passe a receber aposentadoria por invalidez, e tenha seus salários de benefício corrigidos e integradores de um novo período básico de cálculo.

Este era o entendimento empregado pela Turma Nacional de Uniformização, conforme já visto, e pela Turma Regional de Uniformização da 4ª Região – que, inclusive, entende que o tempo de recebimento de benefício por incapacidade vale não só como tempo de contribuição, mas também para fins de carência²³.

O Superior Tribunal de Justiça adota entendimento diverso, considerando que “não havendo períodos intercalados de contribuição entre a concessão de um benefício e outro, não se aplica o disposto no § 5º do art. 29 da Lei nº 8.213/91, cuja incidência se dá somente na hipótese do inc. II do seu art. 55”²⁴.

23 TRU/4, pedido de uniformização nos autos 0007167-70.2009.404.7254, rel. José Antonio Savaris, DE 09.03.2011. A respeito de período de carência, segundo o art. 24 da Lei nº 8.213/91, trata-se do “número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício”. O tempo de carência necessário para a concessão de benefícios está previsto no art. 25 da mesma Lei. Exemplificativamente, para a concessão do benefício de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez, é necessário o cumprimento de um período de carência de 12 meses; para a concessão de salário-maternidade, são necessários 10 meses de carência. Veja-se que a Turma Regional de Uniformização considera o tempo em gozo de auxílio-doença não só como integrante do Período Básico de Cálculo do Segurado, mas também como tempo de carência, o que nos estritos termos da Lei nº 8.213/91 representa tempo de contribuição. Quer dizer, a TRU da 4ª Região adota o tempo de recebimento de benefício por incapacidade como se fosse tempo de efetiva contribuição, mostrando entendimento diametralmente oposto ao que o INSS emprega e, como em seguida se verá, contrário também ao que entende o Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto.

24 AgRg no REsp 1108867/RS, Rel. Ministro JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, julgado em 19/08/2009, DJe 13/10/2009.

Em uma das decisões daquele colegiado a respeito do tema, consigna o relator Napoleão Nunes Maia Filho:

Na hipótese dos autos, o afastamento da atividade pelo segurado ocorreu quando da concessão do auxílio-doença, motivo pelo qual a Renda Mensal Inicial da aposentadoria por invalidez será calculada com base no salário de benefício do auxílio-doença, que, por sua vez, é calculado utilizando-se os salários de contribuição anteriores ao seu recebimento.

Incide, nesse caso, o art. 36, § 7º do Decreto 3.048/99, que determina que o salário de benefício da aposentadoria por invalidez será de 100% do valor do salário de benefício do auxílio-doença anteriormente recebido, reajustado pelos *índices de correção dos benefícios previdenciários*.

4. Cumpre esclarecer que, nos termos do art. 55, II da Lei 8.213/91, somente se admite a contagem do tempo de gozo de benefício por incapacidade quando intercalado com período de atividade e, portanto, contributivo. Assim, nessa situação, haveria possibilidade de se efetuar novo cálculo para o benefício de aposentadoria por invalidez, incidindo o disposto no art. 29, § 5º da Lei 8.213/91, que determina que os salários de benefícios pagos a título de auxílio-doença sejam considerados como salário de contribuição, para definir o valor da Renda Mensal Inicial da aposentadoria. (STJ, Quinta Turma, Resp Nº 1.016.678, Dje 26.05.2008).

Todos os processos em grau de recurso que tratem deste assunto encontram-se sobrestados, em virtude do decidido na Pet 7.114 (STJ, decisão em 17.06.2009), que suspendeu todos os processos nos quais tenha sido estabelecida a controvérsia a respeito da aplicação do art. 29, § 5º, da Lei 8.213/91, em detrimento do art. 36, § 7º, do Decreto 3.048/99.

O Ministro Arnaldo Esteves Lima admitiu o incidente de uniformização interposto pelo INSS, o qual aponta a divergência de interpretação a lei federal entre a Turma Nacional de Uniformização e o Superior Tribunal de Justiça²⁵.

No julgamento deste incidente de uniformização interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social, o Supremo Tribunal Federal decidirá a abrangência do § 5º do art. 29 da Lei nº 8.213/91.

Imagine-se que um segurado A recebeu por um certo tempo um benefício por incapacidade (auxílio-doença, por exemplo). Recuperado para o trabalho, cessa o

22

http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=92734&tmp.area_anterior=44&tmp.argumento_pesquisa=pet 7114, consulta em 23.03.2011.

auxílio-doença e recomeça um período de efetivo trabalho. Dali a um certo tempo, este segurado requer aposentadoria por tempo de contribuição. De outro lado, imagine-se um segurado B que recebe um benefício de auxílio-doença e, em certa perícia médica, constata-se que sua incapacidade é definitiva e que se refere a todo e qualquer trabalho. Será o caso, portanto, de concessão do benefício de aposentadoria por invalidez.

O que o Supremo Tribunal Federal decidirá, partindo-se destes exemplos concretos, é se tanto o segurado A quanto o segurado B terão direito à aplicação do art. 29, § 5º, da Lei nº 8.213/91. Veja-se que o segurado A não tem tempo de efetivo trabalho e contribuição intercalado entre o recebimento de auxílio-doença e o benefício de aposentadoria por invalidez que lhe será implantado, como tem o segurado B.

Será decidido, portanto, se o tempo de fruição de benefício por incapacidade deve ser necessariamente sucedido por um período de efetivo trabalho e correspondente contribuição, a fim de que possa ser considerado no período básico de cálculo do benefício que o segurado pleiteia, nos termos previstos pela regra em comento (art. 29, § 5º, da Lei nº 8.213/91).

8.11 REVISÃO POR APLICAÇÃO DO TETO PREVIDENCIÁRIO PREVISTO PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 20/98 E 41/03

A revisão a partir do art. 14 da Emenda Constitucional nº 20/98 ou do art. 5º da Emenda Constitucional nº 41/03 pode ser aplicada àqueles segurados que tiveram seus benefícios concedidos em momento anterior à publicação de tais Emendas e que tiveram o salário de benefício limitado ao teto previdenciário vigente à época da concessão.

Até 15.12.1998 (publicação da EC nº 20/98), por exemplo, nenhum benefício concedido pelo INSS podia ultrapassar o valor de R\$ 1.081,50. Ainda que o segurado tivesse uma média de seu histórico contributivo superior a este valor, o

salário de benefício seria limitado e, a partir disto, haveria a apuração da RMI através da multiplicação pelo coeficiente aplicável.

A EC nº 20/98 aumentou este valor-teto, a partir da redação de seu art. 14:

Art. 14 - O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Já a Emenda Constitucional nº 41/03, publicada em 19.12.2003, aumentou o teto previdenciário vigente à época (que equivalia a R\$ 1.869,34) para um valor significativamente superior:

Art. 5º O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

Aqueles que tiveram seus benefícios concedidos antes da vigência de tais Emendas passaram a requerer, então, que o salário de benefício encontrado fosse limitado ao novo teto previsto, de forma que a renda mensal restaria majorada.

Assim como a revisão por aplicação do art. 29, § 5º, da Lei nº 8.213/91, as ações revisionais que versem sobre este assunto estão com o julgamento em grau de recurso suspenso, aguardando julgamento do Recurso Extraordinário nº 564354/SE. O Supremo Tribunal Federal já julgou a matéria, porém como a decisão ainda não transitou em julgado, os processos devem ser mantidos no sobrestamento.

Decidiu o Supremo Tribunal Federal, por oito votos a um, que é devida a observância aos novos valores-teto para cálculo de benefícios mantidos pelo INSS, ainda que a data da concessão seja anterior à publicação das referidas Emendas Constitucionais.

Transcrevem-se os trechos de maior relevância do voto-condutor da decisão, de lavra da Ministra Carmen Lúcia, de forma a explicitar os contornos do direito reconhecido e as razões de improcedência da insurgência do INSS:

A pretensão posta na lide respeita à aplicação imediata ou não do novo teto previdenciário trazido pela Emenda Constitucional n. 20/98, e não sua aplicação retroativa.

Assim, a meu ver, não há que se falar em ofensa ao ato jurídico perfeito (art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição) ou ao princípio da irretroatividade das leis.

(...)

Diversamente do que sustenta a Recorrente [o INSS], a pretensão que o ora Recorrido sustenta na ação é de manter seus reajustes de acordo com os índices oficiais, conforme determinado em lei, sendo possível que, por força desses reajustes seja ultrapassado o antigo “teto”, respeitando, por óbvio, o novo valor introduzido pela Emenda Constitucional n. 20/98.

(...)

O acórdão recorrido [que será mantido, afinal] não aplicou o art. 14 da Emenda Constitucional retroativamente, nem mesmo o fez com base na retroatividade mínima, não tendo determinado o pagamento do novo valor aos benefícios.

O que se teve foi apenas permitir a aplicação do novo “teto” para fins de cálculo da renda mensal de benefício.

(...)

Nego provimento ao recurso extraordinário, por correta a decisão recorrida ao concluir ser possível a aplicação imediata do art. 14 da Emenda Constitucional 20/1998 àqueles que percebem seus benefícios com base em limitador anterior, levando-se em conta os salários de contribuição que foram utilizados para os cálculos iniciais.

Visto isto, tem-se que após mais de três anos suspensos (protocolo do RE 564354/SE feito em 21.09.2007), em breve voltarão a ser julgados os processos que tratem deste tipo de revisão, garantindo-se a muitos beneficiários um juízo de respeito ao histórico contributivo levado em conta para o cálculo do benefício de que são titulares.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou uma seleção de temas relevantes para o manejo de processos que versem sobre Revisões de Benefícios Previdenciários, pontuando assuntos correlatos e em atual discussão nos tribunais pátrios.

Foi analisada com merecida atenção a questão da decadência do direito de pleitear revisão de benefícios, tópico que ao final do trabalho mostrou-se rico e merecedor de estudos ainda mais aprofundados e abrangentes.

Outro tema que desperta ânimos de continuidade de estudo é aquele relacionado com a elevação do teto previdenciário operada pelas Emendas Constitucionais nºs 20 e 41. Primeiro, pelo necessário estudo a respeito da melhor forma de combinar o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal com o cálculo que, afinal, será efetuado na renda mensal de cada beneficiário – quais são os exatos limites da decisão daquele Tribunal Supremo? Em segundo lugar, e talvez ainda mais instigante, seja a discussão a respeito do cunho político da recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, reconhecendo o direito dos beneficiários a terem suas rendas mensais revistas, a partir de um novo teto fixado, e do impacto econômico que esta decisão terá nos cofres públicos.

Entende-se que o objetivo de dar um caráter instrumental a este trabalho foi cumprido, à medida em que os assuntos foram tratados de forma simples e apoiada em jurisprudência recente, de forma que aquele que consultar este material terá uma visão geral de o que tem alcançado julgamentos de procedência e improcedência nos tribunais pátrios, bem como de o que tem se entendido a respeito de certas questões prejudiciais do mérito revisional.

Por fim, espera-se que este trabalho logre demonstrar que o tema Revisão de Benefícios e Cálculos Previdenciários é rico e, na opinião desta autora, interessante e instigador. Há que se recordar, sempre, que a lide revisional – e todo o processo contábil e burocrático que ela envolve – serve, ao fim e ao cabo, para conferir ao cidadão o que lhe é legalmente garantido, seja por um merecido reconhecimento de seu histórico de contribuição ao regime previdenciário pátrio, seja por recompor perdas havidas em decorrência de contextos políticos e econômicos brasileiros.

É dizer, a lide revisional extrapola a mera contabilidade e leitura de dispositivos legais: ela pode ser um instrumento de correção de atuações anômalas da Administração Pública, de reconhecimento do patrimônio jurídico do cidadão e, em última análise, de pacificação social.

REFERÊNCIAS

1. CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 12. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.
2. CLAUDINI, Andréa. **Revisão de benefícios e Cálculos Previdenciários**. 2. ed. São Paulo: Mundo Jurídico, 2010.
3. ROCHA, Daniel Machado da. Regime Geral de Previdência e Prestações Previdenciárias. In: FREITAS, Vladimir P. (Coord.). **Direito Previdenciário: Aspectos Materiais, Processuais e Penais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 72.
4. ROCHA, Daniel Machado da; JUNIOR, José Paulo Baltazar. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009.
5. SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011.
6. WEINTRAUB, Arthur B. de Vasconcellos, LEMES, Emerson Costa; VIEIRA, Julio. **Cálculos Previdenciários**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2007.