



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
LUIZA ESTEVÃO PEREIRA

**POSSIBILIDADE JURÍDICA DE APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA DECADÊNCIA
PARA A REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS
PREVIDENCIÁRIOS CONCEDIDOS ANTES DE 28/6/1997**

Tubarão
2012

LUIZA ESTEVÃO PEREIRA

**POSSIBILIDADE JURÍDICA DE APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA DECADÊNCIA
PARA A REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS
PREVIDENCIÁRIOS CONCEDIDOS ANTES DE 28/6/1997**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina,
como requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Linha de pesquisa: Justiça e Sociedade

Orientadora: Prof^ª. Maria Nilta Ricken Tenfen, Msc.

Tubarão

2012

LUIZA ESTEVÃO PEREIRA

**POSSIBILIDADE JURÍDICA DE APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA DECADÊNCIA
PARA A REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS
PREVIDENCIÁRIOS CONCEDIDOS ANTES DE 28/6/1997**

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão, 19 de junho de 2012.

Professora e orientadora Maria Nilta Ricken Tenfen, Msc.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Antônio Cardoso, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof^a. Gisele Vargas, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

À minha família, minha base, meu abrigo, que me deu todo o suporte necessário para que este objetivo fosse alcançado e a quem devo em grande parte o que eu sou.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por estar sempre no meu caminho, me guiando e iluminando, e por tudo que me proporciona na vida.

Aos meus pais, José e Rejane, que sempre me incentivaram a persistir nos estudos e me apoiaram, o quanto puderam, não só nesses cinco anos de faculdade, mas em toda a minha vida escolar, porque sem eles essa caminhada seria muito mais exaustiva.

À minha irmã, Isadora, pela companhia, pelo carinho e pelos momentos de alegria proporcionados.

Aos meus padrinhos, Juarez e Sandra, por toda a ajuda despendida, que foi de imensurável importância, aos quais registro minha imensa gratidão.

Ao meu namorado, Pedro Paulo, por todo amor, alegria e paciência nesta fase de dedicação quase exclusiva aos estudos.

Aos profissionais com os quais trabalhei até agora, pela experiência e ensinamentos transmitidos que somente a universidade não me proporcionaria.

Aos professores que, antes de tudo, são exemplos de vida profissional e que me passaram todo o conhecimento necessário para uma boa formação acadêmica.

Aos colegas e amigos, em especial à Maiara, à Morgana, à Ana Cláudia e à Cíntia, pela amizade e por tornar os estudos não só uma fonte de conhecimento, mas de alegria.

À professora orientadora, Maria Nilta Ricken Tenfen, por aceitar o desafio de orientar-me neste trabalho e por toda ajuda, apoio e confiança.

“A educação tem raízes amargas, mas os seus frutos são doces.” Aristóteles.

RESUMO

O **objetivo** principal deste trabalho é analisar se é possível aplicar o instituto da decadência nas revisões dos atos de concessão de benefícios previdenciários concedidos antes de o referido instituto ser inserido no ordenamento jurídico previdenciário. No desenvolvimento deste estudo foram utilizados o **método** de abordagem dedutivo e o método de procedimento monográfico. A pesquisa é de nível exploratório, de abordagem qualitativa e de procedimentos bibliográfico e documental. Os **resultados** obtidos a partir das análises jurisprudenciais e doutrinárias feitas acerca do tema apontam no sentido de que é possível a aplicação do instituto da decadência para a revisão dos atos concessórios de benefícios previdenciários concedidos antes de 28/6/1997, data que entrou em vigor a Medida Provisória n. 1.523-9, que previu a decadência no Direito Previdenciário, ainda que grande parte da doutrina e uma parcela da jurisprudência entendam de modo diverso. Os argumentos utilizados pelos defensores deste posicionamento são mais consistentes e coerentes do que os apresentados pela doutrina e jurisprudência divergentes. Defendem, em suma, que a não aplicação da decadência feriria os princípios da segurança jurídica e da isonomia. Por fim, pôde-se **concluir** que a discussão que envolve o tema está cada vez mais em evidência, haja vista a sua grande relevância jurídica e social e o crescente número de Tribunais que, recentemente, mudaram de entendimento. Desta forma, cabe aguardar o posicionamento do STF acerca do tema, para que, assim, a matéria seja pacificada, dando fim à insegurança jurídica.

Palavras-chave: Direito Previdenciário. Decadência. Aplicação da lei.

ABSTRACT

The main objective of this paper is to analyze whether it is possible to apply the Office of the decay in the revisions of the acts of granting social security benefits granted prior to such Office to be inserted in the legal pension. For this study we used the method of approach and the deductive method of procedure monograph. The research level is exploratory, qualitative approach and bibliographical and documentary procedures. The results obtained from analyzes of jurisprudential and doctrinal point made about the subject in the sense that it is possible to apply the decay of the institute to review the acts concessional social security benefits granted before 06.28.1997, which entered into force date Provisional Measure no. 1523-9, who predicted the decline in social security law, although a large part and parcel of the doctrine of jurisprudence understand differently. The arguments used by proponents of this position are more consistent and coherent than those presented by the doctrine and jurisprudence differ. They argue, in short, that the decay does not hurt the application of principles of legal certainty and equality. Finally, we concluded that the discussion surrounding the issue is increasingly in evidence, given its great legal and social relevance and the growing number of courts that have recently changed their understanding. Thus, it is awaiting the placement of the STF on the subject, so that thus the matter is pacified, ending the legal uncertainty.

Keywords: Social Security Law. Decay. Law enforcement.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAP's – Caixas de Aposentadoria e Pensões;

CC – Código Civil;

CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social;

CLPS – Consolidação das Leis da Previdência Social;

DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social;

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural;

IAP's – Institutos de Aposentadoria e Pensões;

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social;

IAPB – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários;

IAPC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes;

IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos;

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social;

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social;

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social;

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social;

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social;

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social;

MP – Medida Provisória;

PEC – Proposta de Emenda à Constituição;

PRORURAL – Programa de Assistência ao Trabalhador Rural;

RGPS – Regime Geral de Previdência Social;

SAT – Seguro de Acidentes de Trabalho;

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social;

STF – Supremo Tribunal Federal;

STJ – Superior Tribunal de Justiça;

TNU – Turma Nacional de Uniformização;

TRF3 – Tribunal Regional Federal da 3ª Região;

TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	11
1.2 JUSTIFICATIVA	12
1.3 OBJETIVOS	13
1.3.1 Objetivo geral	13
1.3.2 Objetivos específicos	13
1.4 DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS OPERACIONAIS	14
1.5 HIPÓTESE	14
1.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	14
1.7 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO: ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS	15
2. HISTÓRICO DA SEGURIDADE SOCIAL	18
2.1 SEGURIDADE SOCIAL	18
2.2 HISTÓRICO DA SEGURIDADE SOCIAL NO MUNDO	19
2.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL	21
2.3.1 Constituição de 1824	22
2.3.2 Constituição de 1891	23
2.3.3 Constituição de 1934	25
2.3.4 Constituição de 1937	26
2.3.5 Constituição de 1946	27
2.3.6 Constituição de 1967	28
2.3.7 Emenda Constitucional n. 1, de 1969	29
2.3.8 Constituição de 1988	31
2.4 ESTRUTURA ATUAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	37
2.4.1 Conceito e objetivos	37
2.4.2 Características gerais	39
2.4.3 Organização administrativa	40
2.4.4 Beneficiários da previdência social	41
2.4.4.1 Segurados	42
2.4.4.1.1 Segurados obrigatórios	42
2.4.4.1.2 Segurados facultativos.....	43
2.4.4.2 Dependentes	44
3 DECADÊNCIA	46

3.1 IMPORTANCIA DO TEMPO NAS RELAÇÕES JURÍDICAS	46
3.2 O DECURSO DO TEMPO COMO FATO JURÍDICO.....	46
3.3 INSTITUTOS DE LIMITAÇÃO TEMPORAL NO DIREITO CIVIL	47
3.4 DECADÊNCIA	48
3.4.1 Noções conceituais	48
3.4.2 Objeto	48
3.4.3 Decadência legal e decadência convencional.....	49
3.4.4 Forma de arguição.....	50
3.4.5 Efeitos	51
3.4.6 Disposições legais	52
3.4.7 Distinção entre prescrição e decadência.....	53
4 DECADÊNCIA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO.....	57
4.1 SURGIMENTO E ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS DA DECADÊNCIA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO.....	57
4.2 INTERPRETAÇÃO DA DECADÊNCIA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO DIANTE DA OMISSÃO DO LEGISLADOR.....	58
4.3 IRRETROATIVIDADE DA LEI <i>versus</i> APLICAÇÃO GERAL DA LEI NOVA	59
4.4 POSSIBILIDADE JURÍDICA DE APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA DECADÊNCIA PARA A REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS CONCEDIDOS ANTES DE 28/6/1997	61
5 CONCLUSÃO.....	75
REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a decadência no Direito Previdenciário.

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

O estudo será focado na possibilidade jurídica de aplicação do instituto da decadência para a revisão do ato de concessão dos benefícios previdenciários concedidos antes do referido instituto ser inserido no ordenamento jurídico previdenciário.

A preocupação com a proteção social é algo que sempre marcou a história dos países. No Brasil a evolução da proteção social foi lenta, sendo na Constituição Federal de 1824 que surgiu a primeira regra visando à proteção dos indivíduos.

Este sistema de proteção é chamado de seguridade social, fórmula adotada pela Carta Magna de 1988, que a conceitua em seu artigo 194 como: “[...] conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Assim, a previdência é uma espécie da seguridade social, podendo ser conceituada como:

[...] sistema pelo qual, mediante contribuição, as pessoas vinculadas a algum tipo de atividade laborativa e seus dependentes ficam resguardadas quanto a eventos de infortúnica (morte, invalidez, idade avançada, doença, acidente de trabalho, desemprego involuntário), ou outros que a lei considera que exijam um amparo financeiro ao indivíduo (maternidade, prole, reclusão), mediante prestações pecuniárias (benefícios previdenciários) ou serviços. (CASTRO; LAZZARI, 2005, p. 66).

Ao passar por algum desses eventos infortúnios o segurado tem direito a receber um benefício previdenciário, tornando-se, assim, um beneficiário da previdência social. Ocorre que, muitas vezes, ao implantar os benefícios, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) não observa as normas legais. Desta forma, é grande o número de ações judiciais visando à revisão dos atos errôneos de concessão de benefícios.

Inicialmente, todos os benefícios previdenciários concedidos até a edição da Medida Provisória n. 1.523-9 de 28 de junho de 1997 poderiam ser revisados a qualquer tempo, posteriormente a referida norma instituiu o prazo decadencial de dez anos para a revisão dos benefícios concedidos após a sua edição (BRASIL, 1997b).

A partir dessas revisões que surge a grande discussão do tema ora proposto. Diversos juristas e doutrinadores, a exemplo de João Batista Lazzari e Carlos Alberto Pereira

de Castro (2010), entenderam pela não aplicação literal da Medida Provisória n. 1.523-9/97 (BRASIL, 1997b), posteriormente convertida na Lei n. 9.528/1997 (BRASIL, 1997a), para aplicar o prazo decadencial nos benefícios concedidos antes de 28/6/1997, entretanto o prazo começaria a correr da edição da MP e não da data de concessão do benefício.

Objeto do estudo de diversos doutrinadores, a divergência existente sobre o tema está cada vez mais rica de argumentos, ainda mais depois que o Superior Tribunal de Justiça – STJ mudou seu posicionamento. Até abril de 2012 entendia pela inaplicabilidade do prazo decadencial para os benefícios concedidos anteriormente a edição da MP n. 1.523/97 (BRASIL, 1997a), afirmando que a lei nova somente poderá atingir as relações jurídicas constituídas a partir de sua vigência até porque a norma não é expressamente retroativa.

A partir de abril de 2012 o entendimento é inverso, argumentam que a não aplicação da decadência a todos os benefícios já concedidos seria lesivo ao princípio constitucional da isonomia e da segurança jurídica, posto que um Estado Democrático de Direito repugna a possibilidade de eternização dos conflitos, sendo que os institutos da prescrição e da decadência viriam ao encontro da estabilização das relações jurídicas (BRASIL, 2012a).

Assim, ante os diversos entendimentos defendidos pela doutrina e jurisprudência pretende-se com o presente estudo verificar se: É possível a aplicação do instituto da decadência para a revisão do ato de concessão de benefícios previdenciários concedidos antes de 28 de junho de 1997, data que entrou em vigor a Medida Provisória n. 1.523-9 de 28 de junho de 1997?

1.2 JUSTIFICATIVA

Há uma enorme discussão acerca dos benefícios concedidos antes de 28/6/1997, quando foi editada a Medida Provisória n. 1.523-9 (BRASIL, 1997b), se podem, ou não, ser atingidos pelo instituto da decadência.

O interesse pelo estudo surgiu durante o desenvolvimento do estágio na Vara Previdenciária da Justiça Federal, onde foi possível verificar a instabilidade trazida pelo conflito de normas e posicionamentos dos Tribunais Superiores acerca da aplicabilidade da decadência para os benefícios concedidos até 27/6/1997.

A pesquisa sobre este tema permitirá estudar com maior profundidade sobre o instituto da decadência e sua aplicação no Direito Previdenciário mediante análise das interpretações da doutrina e jurisprudência acerca da matéria.

A relevância desse estudo se sobressai na atual conjuntura nacional, em que é crescente o número de ações previdenciárias, consistindo o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS no maior litigante nacional, sendo, muitas dessas, ações de revisão do ato de concessão de benefício, em que é necessário verificar se houve a decadência do direito do beneficiário.

Desta forma, sem uma decisão do Supremo Tribunal Federal - STF que pacifique esta discussão é grande a insegurança jurídica, tendo em vista as decisões conflitantes acerca do tema.

Considerando que o INSS tem relação com cerca de 140 milhões de brasileiros e que os benefícios previdenciários tem caráter alimentar, é de suma importância que o Poder Judiciário se empenhe em assegurar a correta aplicação da decadência no Direito Previdenciário acabando com a insegurança jurídica e a falta de isonomia nas suas decisões.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Geral

Analisar se é possível aplicar o instituto da decadência nas revisões dos atos de concessão de benefícios previdenciários concedidos antes de o referido instituto ser inserido no ordenamento jurídico previdenciário.

1.3.2 Específicos

Apresentar breve histórico da previdência social.

Analisar o conceito de decadência.

Verificar a aplicação da decadência no ordenamento jurídico.

Identificar em quais situações pode ser aplicada a decadência nas revisões de benefícios previdenciários.

Comparar o prazo decadencial de antes da MP n. 1.523-9/97 e após a referida norma.

Avaliar se é possível a aplicação da decadência no Direito Previdenciário.

Analisar a divergência doutrinária e jurisprudencial acerca do tema.

Verificar qual o termo inicial do prazo decadencial quando aplicado ao Direito Previdenciário.

1.4 DEFINIÇÃO DOS CONCEITOS OPERACIONAIS

Os termos nessa pesquisa assumem os seguintes significados:

Decadência: Conforme Venosa (2005, p. 600), decadência pode ser conceituada como a “[...] ação de cair ou o estado daquilo que caiu. No campo jurídico, indica a queda ou perecimento de direito pelo decurso do prazo fixado para seu exercício, sem que o titular o tivesse exercido”.

Benefício previdenciário: Castro e Lazzari (2005, p. 423) trazem benefício previdenciário como prestações previdenciárias e a conceituam como as obrigações, de dar ou fazer, que o ente previdenciário tem para com os segurados e seus dependentes, estabelecidas pela Lei que regula o Regime Geral da Previdência Social.

1.5 HIPÓTESE

Entende-se que pode ser aplicado desde que não fira o princípio da irretroatividade da lei. Os mestres Castro e Lazzari (2008, p. 667) discorreram acerca do tema:

Nos casos dos benefícios concedidos anteriormente à instituição da decadência, inexistia limitação no tempo à possibilidade de revisão, tendo se incorporado ao patrimônio jurídico do segurado o direito de questionar o ato concessório a qualquer tempo. Em análise mais restritiva aos direitos dos segurados, podemos admitir que o prazo decadencial tenha começado a correr da data da publicação da lei que instituiu a decadência, mas não podemos admitir como marco inicial a data de início dos benefícios já concedidos quando da edição dessa lei, pois estar-se-ia dando efeito retroativo à decadência. Entendimento semelhante teve o TRF da 4ª Região ao manter a decisão de antecipação de tutela deferida em ação civil pública, em que ficou consignado que “o prazo previsto no art. 103 da Lei n. 8.213/91, na redação que lhe foi dada pela Medida Provisória n. 1.523-9, de 27.6.97, convertida na Lei n. 9.528/97, alterada pela Medida Provisória n. 1.663-15, de 22.10.98, por sua vez convertida na Lei n. 9.711, de 20.11.98, só começa a fluir a partir da data da edição da primeira Medida Provisória”.

Assim, é possível a aplicação do prazo decadencial para os benefícios concedidos antes da publicação da lei que instituiu a decadência no Direito Previdenciário, contudo o prazo não pode começar a correr da data de concessão do benefício e sim a partir da publicação da lei.

1.6 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa científica é o meio pelo qual se podem atingir determinados conhecimentos. Leonel e Motta (2007, p. 99) discorrem acerca da pesquisa científica: “Para que a pesquisa seja definida como científica, é necessário que se desenvolva de maneira organizada e sistemática, seguindo um planejamento previamente estabelecido pelo pesquisador.”

Método pode ser conceituado como “[...] conjunto de atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo [...], traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 83).

Os métodos de pesquisa são classificados em métodos de abordagem e métodos de procedimento. Pode-se dizer que os métodos de abordagem são os recursos utilizados pelo investigador na elaboração de sua pesquisa, nas palavras de Mezzaroba e Monteiro (2003, p. 61) são “[...] formas de organização do raciocínio [...]”.

O desenvolvimento da pesquisa será feito utilizando-se o método dedutivo, que parte do geral para o específico, “[...] a partir de uma premissa maior e mais genérica e uma menor e mais específica, pode-se chegar a um resultado necessário que é a conclusão.” (MEZZAROBA; MONTEIRO, 2003, p. 65).

Para a realização da pesquisa será feita uma análise geral sobre a seguridade social no Brasil, principalmente no que tange a previdência social. Além disso, será feita também uma análise genérica acerca do instituto da decadência, para, ao final, chegar a uma conclusão sobre a aplicabilidade do referido instituto no Direito Previdenciário.

Com relação ao nível de profundidade da pesquisa será adotado, na pesquisa para elaboração da monografia, o tipo pesquisa exploratória. Para Gil (2002, p. 41) o objetivo dessas pesquisas são “[...] proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses.”

Levando em consideração o procedimento de coleta de dados a pesquisa se desenvolverá utilizando-se a pesquisa bibliográfica, que é aquela “[...] desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. (GIL, 2002, p. 44)

O instrumento utilizado na coleta de dados será do tipo fichamento bibliográfico, em que serão utilizados livros para retirar as informações relevantes ao desenvolvimento da pesquisa.

1.7 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO: ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS

2. HISTÓRICO DA SEGURIDADE SOCIAL

2.1 SEGURIDADE SOCIAL

2.2 HISTÓRICO DA SEGURIDADE SOCIAL NO MUNDO

2.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

2.3.1 Constituição de 1824

2.3.2 Constituição de 1891

2.3.3 Constituição de 1934

2.3.4 Constituição de 1937

2.3.5 Constituição de 1946

2.3.6 Constituição de 1967

2.3.7 Emenda Constitucional n. 1, de 1969

2.3.8 Constituição de 1988

2.4 ESTRUTURA ATUAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

2.4.1 Conceito e objetivos

2.4.2 Características gerais

2.4.3 Organização administrativa

2.4.4 Beneficiários da Previdência Social

2.4.4.1 Segurados

2.4.4.1.1 Segurados obrigatórios

2.4.4.1.2 Segurados facultativos

2.4.4.2 Dependentes

3 DECADÊNCIA

3.1 IMPORTANCIA DO TEMPO NAS RELAÇÕES JURÍDICAS

3.2 O DECURSO DO TEMPO COMO FATO JURÍDICO

3.3 INSTITUTOS DE LIMITAÇÃO TEMPORAL NO DIREITO CIVIL

3.4 DECADÊNCIA

3.4.1 Noções conceituais

3.4.2 Objeto

3.4.3 Decadência legal e Decadência convencional

3.4.4 Forma de arguição

3.4.5 Efeitos

3.4.6 Disposições legais

3.4.7 Distinção entre prescrição e decadência

4 DECADÊNCIA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

4.1 SURGIMENTO E ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS DA DECADÊNCIA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

4.2 INTERPRETAÇÃO DA DECADÊNCIA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO DIANTE DA OMISSÃO DO LEGISLADOR

4.3 IRRETROATIVIDADE DA LEI *versus* APLICAÇÃO GERAL DA LEI NOVA

4.4 POSSIBILIDADE JURÍDICA DE APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA DECADÊNCIA PARA A REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS CONCEDIDOS ANTES DE 28/6/1997

2 HISTÓRICO DA SEGURIDADE SOCIAL

Analisar a história da seguridade social é essencial para este estudo, pois para que se possa compreender a estrutura atual da previdência social e como a decadência está sendo nela aplicada, é necessário percorrer seu desenvolvimento ao longo do tempo, os conceitos e instituições que foram surgindo.

Acerca da necessidade da análise do histórico discorre Martins (2004, p. 29): “O Direito tem uma realidade histórico-cultural, não admitindo o estudo de qualquer de seus ramos sem que se tenha uma noção de seu desenvolvimento dinâmico no transcurso do tempo.”

O objeto deste estudo é a previdência social, contudo a história desta não se dissocia da história da seguridade social, pois esta é o gênero que engloba as espécies saúde, assistência social e previdência Social.

Desta forma, o presente trabalho trará um histórico da seguridade social, contudo, primeiramente, é necessário fazer algumas considerações iniciais, para, depois, adentrar em seu histórico.

2.1 SEGURIDADE SOCIAL

A preocupação com a proteção social é algo que sempre marcou a história dos países. Entretanto, durante muito tempo, as tentativas de proteção social foram frágeis e passageiras, sem muito preparo ou sistematização (MARTINEZ, 2003, p.58).

Desta forma, a busca em propiciar este amparo social, na maioria das vezes, foi marcada por tentativas isoladas e que, ao longo dos anos, foram se aperfeiçoando até chegar nas técnicas protetivas existentes atualmente, a que se chama de seguridade social (MARTINEZ, 2003, p. 58).

A seguridade social surgiu da idéia de ajuda mútua entre os indivíduos, para proteção quanto a seus infortúnios, apresentando um caráter de solidariedade. Portanto, pode ser entendida como uma forma de proteção social que é “[...] o conjunto de medidas de caráter social destinadas a atender certas necessidades individuais que, não atendidas, repercutem sobre os demais indivíduos e, em última análise, sobre a sociedade.” (LEITE, 1978, p. 16 apud CASTRO e LAZZARI, 2008, p. 35).

Desta maneira, com a evolução das técnicas protetivas, chegou-se ao modelo de seguridade social adotado pela Constituição Federal de 1988, que a conceitua em seu artigo

194 como: “[...] conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

2.2 HISTÓRICO DA SEGURIDADE SOCIAL NO MUNDO

Na pré-história, já começou a existir a idéia de proteção social, que pode ser verificada já no tempo das cavernas e, depois, por meio dos códigos, como o de Hamurabi e de Manu, por exemplo (MARTINEZ, 2003, p. 58).

Acerca da assistência social neste período discorre Martinez (2003, p. 58-59):

Constituem embriões da assistência pública e religiosa, precedentes da atual assistência social, muitas delas de curta duração, esfaceladas por modificações impostas pela economia ou política. Todas de ingresso facultativo e atendimentos mínimos. Apoiadas pelo Estado num e noutro momento, perseguidas às vezes (como as corporações de ofício e as católicas, quando de Lutero) desaguaram ou não em outras instituições protetivas, aperfeiçoando-se constantemente.

Nesta fase, as ações que buscavam dar amparo aos membros menos favorecidos da sociedade eram, em geral, de curta duração e praticadas por associações de cunho religioso (MARTINEZ, 2003, p. 58).

Há quarenta ou cinquenta mil anos, nas imediações da caverna, quando o ser humano adotava a agricultura e o sedentarismo, já especula-se que tenha havido o primeiro gesto de proteção social. Seja quando faziam uma poupança, congelando a carne excedente para que pudesse ser aproveitada quando não dispusessem de outros meios de se alimentar, ou quando ajudavam um companheiro ferido (MARTINEZ, 2003, p.59).

O fato de, já nesta época, existir a idéia de proteção social deve-se à preocupação que o ser humano sempre teve com o dia de amanhã, pois este vive constantemente na incerteza, na busca de um futuro tranqüilo para si e para sua família. Assim, quando o homem da caverna, na idade da pedra, procurava a melhor caverna, ou conservava seu alimento para consumi-lo por vários dias, já estava pensando nos infortúnios que a vida poderia trazer (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 35; MARTINEZ, 2003, p.59).

Neste período, percebe-se que a noção de proteção social era precária, baseada apenas no instinto humano, sem qualquer organização. (MARTINEZ, 2003, p. 58).

Mais tarde, quando o homem passou a reger a vida em sociedade por meio de códigos, também apareceu a preocupação, que é inerente ao ser humano, com as incertezas do futuro (MARTINEZ, 2003, p. 59).

Na codificação mais antiga de que se tem notícia, o Código de Hamurabi, datado de 1728 – 1686 a.C., tem vários artigos sobre instrumentos de proteção aos indivíduos (MARTINEZ, 2003, p. 60).

No referido código percebe-se o cuidado com as pessoas que fossem acometidas por doenças, para não deixá-las desamparadas, conforme dispõe o artigo 148:

Se um *awilium* tomou uma esposa e esta foi acometida da doença *labum* e se ele decidiu esposar uma outra, ele poderá esposar, mas não poderá repudiar a sua esposa, que a doença *labum* acometeu. Ela morará na casa que constituíram ele a sustentará enquanto ela viver (MARTINEZ, 2003, p.60, grifo do autor).

Awillium era o homem livre e *labum* uma espécie de febre contagiosa. (BOUZON, 1976, p. 68 apud, MARTINEZ, 2003, p. 60).

No aludido código também continham preceitos no sentido de emprestar dinheiro às grandes aventuras, especialmente às marítimas, o que demonstra a existência de cooperativismo, umas das marcas da seguridade social (DAIBERT, 1978, p. 65).

Outro código marcante para o desenvolvimento da seguridade social foi o Código de Manu, com data aproximada entre os anos 1.300 e 800 a.C., nele havia a previsão de associações para auxílio recíproco (MARTINEZ, 2003, p. 60). Além disso, continham disposições acerca de empréstimos, semelhantes às do Código de Hamurabi (DAIBERT, 1978, p. 66).

Após esse período das codificações, surgiu a chamada fase greco-romana, que muito contribuiu para a evolução da seguridade social. Nesta época, foram criados os agrupamentos profissionais com fins mutualistas, em que os integrantes da mesma categoria profissional uniam-se com o objetivo de defender os interesses da atividade comum (MARTINEZ, 2003, p. 61-62).

Havia também ajuda estatal, em Atenas, por exemplo, os cidadãos que fossem acometidos por doenças e que, por esse motivo, não pudessem manter-se, eram auxiliados pelo Estado (DAIBERT, 1978, p. 66).

Na Idade Média (476 d.C – 1.453 d.C) aumentaram as proteções sociais. As associações profissionais alcançaram um evidente desenvolvimento, conferindo benefícios econômicos e assistência médica e hospitalar aos seus membros (MARTINEZ, 2003, p. 62; DAIBERT, 1978, p. 66).

Os países europeus, durante este período, desenvolveram-se muito em matéria de assistência social. Portugal conheceu hospitais e hospícios, por exemplo. Na Inglaterra foi editada uma lei para a proteção dos miseráveis, a chamada *Poor Relief Act* (Lei de Amparo

aos Pobres), de 1601. Já na Espanha, França e Itália se destacaram os grêmios ou corporações que determinavam aos membros que socorressem uns aos outros (MARTINEZ, 2003, p. 63).

Mesmo a idéia de proteção social tendo começado em tempos remotos, na pré-história, foi a partir da história propriamente dita que essa idéia passou a ser difundida, primeiro com a Idade Média, como já demonstrado, mas, principalmente, após o alemão Otto Von Bismark, em que a expansão ocorreu de forma estrondosa (DAIBERT, 1978, p. 67).

Chanceler Bismark, em 1883, criou o seguro social em caráter obrigatório, implantando o seguro-doença. Posteriormente, em 1884, implantou a proteção acidentária e, em 1889, o seguro contra invalidez e velhice (MARTINS, 2004, p. 30).

Desta forma, conforme Daibert (1978, p. 67): “Cabe a Alemanha o primeiro passo definitivo de transferir a previdência coletiva, espontânea e privada, para o campo da previdência social compulsória, subordinada ao poder público, ao Estado, conseqüentemente.”

A partir daí a previdência social, uma das vertentes da seguridade social, expandiu-se rapidamente. Foram criados planos previdenciários na França, em 1890, Itália, em 1898, Áustria e Hungria, em 1891, Noruega, em 1909, Luxemburgo, em 1901, Espanha, em 1908, Irlanda, Suíça e Inglaterra, em 1911, Romênia, em 1912, Suécia e Holanda, em 1913, Estônia, em 1917, Tcheco-eslováquia, em 1919, União Soviética, Iugoslávia, Japão e Grécia, em 1922, Bélgica, Itália e Lituânia, em 1925, Dinamarca, em 1933, Estados Unidos, em 1935 e Nova Zelândia, em 1938 (MARTINEZ, 2003, p. 67).

Na América Latina também foram criados planos previdenciários. Primeiramente no México, em 1910, depois Argentina, em 1922, Brasil, em 1923, Equador, em 1935, Peru, em 1936, Panamá, em 1941, Paraguai, em 1943, e República Dominicana, em 1947 (MARTINEZ, 2003, p. 67-68).

2.3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Com a disseminação da idéia de proteção social na Europa, os governantes passaram a ver a seguridade social como algo essencial do Estado, visto que, conforme Daibert (1978, p. 109):

A previdência social constitui, já o dissemos e já o sentimos, um dos problemas de maior relevância para o desenvolvimento de um povo, posto que a sua adequação e solução falam de perto à própria segurança nacional pelos seus benéficos efeitos que se refletem na tranquilidade da família. Evidentemente, por via de conseqüência, a segurança familiar é a própria segurança do Estado.

No Brasil, essa preocupação não foi diferente, como em todos aqueles países, há uma dedicação cada vez maior para a evolução da seguridade social, isso se verifica quando observadas as inúmeras normas que surgiram ao longo dos anos, buscando aperfeiçoar as técnicas protetivas brasileiras.

Não é pacífico na doutrina o início da implantação da previdência social no Brasil. Entretanto, a primeira manifestação de preocupação com a proteção social em território nacional foi em 1543, com a criação das santas casas de misericórdia. Essa iniciativa foi trazida de Portugal e seu maior objetivo era a prática de obras de caridade, muito mais do que práticas de ordem terapêutica (CASTRO; LAZZARI, 2008, p.60; DIAS; MACÊDO, 2008, p.78-79; PANORAMA HOSPITALAR, 1999).

Em termos legais, o registro mais antigo acerca da seguridade social é o Montepio de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, datado de 2 de setembro 1795 (CASTRO; LAZZARI, 2008, p.60; MARTINEZ, 2003, p.69). Ainda na corrente de montepios, que são instituições de socorro mútuo, em 1808, foi criado um montepio que beneficiava a guarda pessoal do Rei D. João VI (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 79).

Tratando-se de matéria previdenciária, o primeiro registro encontrado foi um decreto, de 1º de outubro de 1821, expedido pelo Príncipe Regente, Dom Pedro de Alcântara, concedendo aposentadoria aos mestres e professores, aos 30 anos de serviço, assegurando abono de um quarto dos vencimentos para aqueles que permanecessem em atividade (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 60).

A evolução histórica da Seguridade Social no Brasil, a partir de 1824, passará a ser dividida conforme a égide de cada Constituição para que, assim, a exposição fique mais didática.

2.3.1 Constituição de 1824

A primeira Constituição brasileira, de 1824, ainda do Governo Imperial, trouxe uma única disposição a respeito de seguridade social, que instituía os socorros públicos, sem, contudo, adentrar no conceito destes (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 79; MARTINS, 2004, p. 32).

Em 1835, foi instituído o Montepio Geral da Economia dos Servidores do Estado (Mongeral), que foi a primeira entidade privada a funcionar no país. Ela se fundava na ajuda mútua entre os membros (mutualismo), as pessoas se associavam e contribuía para um fundo que cobria certos riscos (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 79; MARTINS, 2004, p. 32).

O Código Comercial de 1850 já previa no artigo 79 que “acidentes imprevistos e inculcados, que impedirem aos prepostos o exercício de suas funções, não interromperão o vencimento de seu salário, contanto que a inabilitação não exceda três meses contínuos” (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 79; MARTINS, 2004, p. 32). Conforme se depreende, este dispositivo já esboça os benefícios acidentários que existem atualmente.

Ainda sob a égide da Constituição de 1824, foram criados os decretos n. 3.397, de 24 de novembro de 1888, e n. 9.912, de 26 de março de 1889. O primeiro criou a Caixa de Socorro para os ferroviários do Estado, e o segundo dispôs sobre a concessão de aposentadoria aos empregados dos Correios, definindo como requisitos ter 30 anos de serviço e idade mínima de 60 anos (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 60; MARTINS, 2004, p. 32).

2.3.2 Constituição de 1891

A constituição de 1891 foi a primeira da república e a primeira a trazer a expressão “aposentadoria”. Em seu artigo 75, previu a concessão de aposentadoria exclusivamente a funcionários públicos, por invalidez no serviço. O benefício era conferido sem que houvesse fonte de contribuição para o financiamento de tal valor, em outras palavras, o benefício era “dado” (MARTINS, 1997, p. 28).

No ano seguinte, 1892, a lei n. 217, de 29 de novembro, designou a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte aos operários do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro. O curioso em relação a essas aposentadorias e pensões é que, assim como nas aposentadorias por invalidez concedidas a funcionários públicos, esses benefícios têm caráter assistencialista e não previdenciário, tendo em vista que os beneficiários não contribuam no período em que estavam em atividade (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 60).

No século XX o Estado passou a legislar e a intervir de maneira mais significativa na seguridade social.

Em 1919, foi editado o Decreto Legislativo n. 3.724 que estabelecia maiores detalhes sobre acidentes de trabalho. Seu texto impunha aos empregadores a responsabilidade pelos acidentes sofridos pelos empregados. Antes o trabalhador acidentado tinha apenas como norma a lhe proteger o artigo 159 do Código Civil, vigente a partir de 1917 (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 79; MARTINS, 2004, p. 33).

No Brasil, o marco inicial da previdência social, considerado pela maior parte da doutrina, é o Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, mais conhecido como Lei Eloy Chaves (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 61).

Referida norma instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP's) nas empresas de estradas de ferro existentes, mediante a cobrança de uma contribuição dos trabalhadores, das empresas do ramo e do Estado, que custeariam as prestações oferecidas, tais como aposentadoria aos trabalhadores, e pensão aos seus dependentes em caso de morte do segurado, além de assistência médica e diminuição do custo de medicamentos. As CAP's eram organizações de seguro social estruturadas por empresa (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 61; DIAS; MACÊDO, 2008, p. 79; MARTINS, 2004, p. 33).

Os funcionários das “caixas”, os professores de escolas mantidas pelas empresas vinculadas e certas classes de trabalhadores subordinados também eram beneficiários do sistema das CAP's (MARTINS, 2004, p.33).

Conforme se verifica, a Lei Eloy Chaves beneficiou um segmento importante e organizado da força de trabalho nacional, os ferroviários. Esse advento significou um enorme crescimento do Brasil em matéria previdenciária (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 79). “Entretanto, o regime de “caixas” era ainda pouco abrangente, e, como era estabelecido por empresa, o número de contribuintes foi, às vezes, insuficiente”. (STEPHANES, 1998, p. 94 apud CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 61).

Em seguida ao surgimento da Lei Eloy Chaves, foram criadas outras Caixas em empresas de diversos ramos da atividade econômica. Em 1926, o Decreto Legislativo n. 5.109 estendeu os benefícios daquela norma aos empregados portuários e marítimos. Já a Lei n. 5.485, de 1928, estendeu o regime da Lei Eloy Chaves aos empregados das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 79; MARTINS, 2004, p. 33-34).

A partir de 1930 o sistema previdenciário deixou de ser estruturado por empresa, passando a abranger categorias profissionais, em virtude de inúmeras fraudes e denúncias de corrupção. Assim, surgiram os IAP's – Institutos de Aposentadoria e Pensões, que substituíram as antigas caixas (CASTRO; LAZZARI, 2008, p.62; MARTINS, 2004, p. 34).

Os IAP's, também conhecidos como Institutos de Classe, “diferentes das antigas caixas, subordinam-se ao Estado, tendo natureza de autarquias, revelando, ao lado da intenção de um maior e mais eficiente controle estatal, o interesse do Poder Público de gerir os recursos oriundos das contribuições cobradas”. (DIAS; MACÊDO, 2008, p.80).

A primeira instituição brasileira de previdência social, ligada às categorias profissionais, foi o IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, criada em 1933, através do Decreto n. 22.872 (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 62).

Quando aludido instituto foi criado, tinha como associados os empregados das empresas de navegação marítima e fluvial, e os prestadores de serviços subordinados a empresas a ela vinculadas (MARTINS, 2004, p 34).

Após o IAPM, foram criados outros Institutos de Aposentadorias e Pensões, sempre estruturados por categorias profissionais e não mais por empresas. Seguiram-se o IAPC – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes e o IAPB - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários, em 1934, entre outros que surgiram mais tarde (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 62; DIAS; MACÊDO, 2008, p. 80).

2.3.3 Constituição de 1934

A Constituição de 1934 trouxe várias mudanças para a seguridade social no Brasil, acerca deste período pondera Martins (1997, p. 29):

A Constituição mantinha a competência do Poder Legislativo para instituir normas sobre aposentadorias (art.39, inciso 8, item *d*); fixava a proteção social ao trabalhador (art.121). A alínea *h*, do § 1º, do art. 121 tratava da “assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso, antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte”.

Conforme se verifica, referida Constituição trouxe benefícios para toda a população ao tratar de assistência médica, que não restringia-se somente aos trabalhadores, mas também trouxe inúmeros benefícios aos trabalhadores, em termos de previdência social.

Com esta Lei Fundamental foi estabelecido pela primeira vez o tríplice critério de custeio: contribuições do setor público, dos empregadores e dos empregados. Tais contribuições tinham caráter obrigatório e eram destinadas a financiar a previdência em favor da idade avançada, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidente de trabalho ou morte (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 62; DIAS; MACÊDO, 2008, p. 80).

A Constituição de 1934 usou pela primeira vez a expressão “previdência”, embora não a adjetivasse de “social”. Seu artigo 170 abordava as aposentadorias dos funcionários públicos e, entre outras regras, estabelecia que os proventos da aposentadoria não poderiam exceder os vencimentos de quando o beneficiário ainda estava em atividade (MARTINS, 2004, p. 35).

O §3º do mencionado artigo previa a aposentadoria compulsória para os funcionários públicos que atingissem 68 anos de idade. Caso se aposentasse por invalidez, o

funcionário público receberia salário integral se tivesse, no mínimo, 30 anos de trabalho, e em caso de acidente teria direito a benefícios integrais (MARTINS, 2004, p. 35).

Havia a possibilidade de cumulação de benefícios, desde que houvesse previsão legal, para as pensões de montepio e vantagens de inatividade, ou se resultassem de cargos que poderiam ser acumulados, esta regra estava disposta no artigo 172, §2º (MARTINS, 2004, p. 35).

2.3.4 Constituição de 1937

A Carta Magna de 1937, outorgada em 10 de novembro, não trouxe muitas evoluções para o campo da seguridade social, inclusive regredindo em relação às Constituições anteriores. Entretanto, foi a primeira que empregou a expressão “seguro social”, substituindo previdência social (CASTRO; LAZZARI, 2008, p.62; MARTINS, 2004, p. 35).

Em matéria previdenciária, aludida Constituição somente guardou duas alíneas para tratar de previdência social, uma se refere a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes de trabalho, e a outra trata que as associações de trabalhadores deveriam prestar aos seus associados auxílio ou assistência nos casos de acidente do trabalho e de seguro social (MARTINS, 2004, p. 35).

Em 1938, foi criado o Decreto n. 651, que instituiu uma Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns. Entre seus segurados obrigatórios estavam trabalhadores avulsos de cargas, arrumação e serviços conexos, os motoristas de praça, carroceiros, carreiros, carreteiros, cocheiros e carregadores de carrinho de mão (MARTINS, 2004, p 36).

Igualmente em 1938, foi criado o Decreto n. 775, instituindo o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte de Cargas (IAPETC), neste sistema também estavam incluídos os trabalhadores avulsos em carga e descarga, os estivadores, os conferentes, os consertadores e separadores de carga, e os condutores profissionais de veículos de carga (MARTINS, 2004, p 36).

O IPASE (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Estado) foi criado em 1938 e tinha por objetivo dar assistência aos servidores do Estado. Não pode ser considerado apenas como um Instituto de Aposentadorias e Pensões, pois também prestava assistência médica e dentária (MARTINS, 2004, p. 36).

No ano de 1939 foi regulamentada a aposentadoria dos funcionários públicos, que foi a partida para que as demais classes também estabelecessem regras acerca desse benefício,

a isso podemos chamar de tendência, como explica Russomano (1981, p. 7 apud CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 62): “As normas indicam uma tendência existente desde o Império, segundo a qual a extensão de benefícios, no Brasil, parte sempre de uma categoria para a coletividade, e inicia-se no serviço público para depois se estenderem aos trabalhadores da iniciativa privada.”

Em 1942, foi criada a LBA – Legião Brasileira de Assistência, a qual cabia dar assistência social à população carente, desta forma, ela tinha caráter meramente assistencial, sem qualquer forma de contribuição, diferentemente da previdência social, na qual deve haver, previamente, fontes de custeio (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 62).

Ainda durante a vigência da Constituição de 1937, foi criado o Decreto-lei n. 7.527 de 1945, que iniciou o desenvolvimento de um verdadeiro sistema de previdência social, em que as normas referentes a cada Instituto de Classe (IAP's) seriam uniformizadas a respeito de benefícios e serviços devidos. Entretanto, mencionado diploma não foi colocado em prática, devido à falta de regulamentação (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 62-63).

2.3.5 Constituição de 1946

A Constituição de 1946 foi promulgada no dia 18 de setembro e fez a primeira tentativa de sistematização constitucional de âmbito social, que foi incluída no mesmo artigo que tratava sobre Direito do Trabalho (MARTINS, 2004, p. 36).

Ela também inovou ao empregar pela primeira vez a expressão “previdência social” em uma constituição brasileira, fazendo desaparecer a expressão “seguro social” que antes era usada (MARTINS, 2004, p. 36).

A Lei Maior de 1946 dispunha que o custeio seria de forma tríplice, pela contribuição da União, do empregador e do empregado, para proteger a maternidade, as conseqüências da doença, da velhice, da invalidez e da morte. Ainda tratava sobre a obrigatoriedade da instituição de seguro contra acidentes do trabalho pelo empregador (MARTINS, 1997, p. 30-31).

Em 1954 é criado o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, através do decreto n. 35.448, de 1º de maio, que padronizou as concessões de benefícios, já que, até o momento, cada instituto, de cada categoria profissional, tinha suas regras próprias. Desta forma, uniformizaram-se os princípios gerais aplicáveis a todos os institutos de aposentadorias e pensões (MARTINS, 2004, p. 37).

O ano de 1960 foi marcante na história da proteção previdenciária, visto que foi criado o Ministério do Trabalho e da Previdência Social e promulgada a Lei n. 3.807, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Esta norma não unificou os órgãos existentes, mas veio a padronizar o sistema assistencial, amparando segurados e dependentes por meio dos vários institutos existentes (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 63).

Os benefícios foram ampliados, tendo surgido o auxílio-natalidade, auxílio-funeral e auxílio-reclusão. A LOPS findou a desigualdade de tratamento entre os segurados das entidades previdenciárias e seus dependentes e, ainda, estendeu a área de assistência social para outras categorias profissionais. Entretanto, continuavam excluídos da previdência os rurais e os domésticos (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 63; MARTINS, 2004, p. 37).

Somente em 1963, por meio da Lei n. 4.214, de 2 de março, foi editada norma específica para tratar dos trabalhadores rurais. Este diploma criou o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), sob o domínio do Estatuto do Trabalhador Rural (DIAS MACÊDO, 2008, p. 80-81; MARTINS, 2004, p. 37).

Igualmente em 1963, foi instituído, pela Lei n. 4.266, o salário-família, destinado aos segurados que tivessem filhos menores, para que utilizassem no sustento destes. No mesmo ano, foi criado o abono anual pela Lei n. 4.281, de 8 de novembro (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 63).

A Emenda Constitucional n. 11, de 31 de março de 1965, estabeleceu o princípio da precedência da fonte de custeio em relação à criação ou majoração de benefícios. Por este princípio, nenhuma prestação de serviço de caráter assistencial ou previdenciário poderá ser instituída, aumentada ou estendida sem a correspondente fonte de custeio total (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 63; MARTINS, 2004, p. 37).

A LOPS sofreu várias alterações importantes decorrentes do Decreto-lei n. 66, de 21 de novembro de 1966, sobretudo em relação aos trabalhadores autônomos, em que foi prevista a contribuição da empresa que utilizava o trabalho autônomo (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 81; MARTINS, 2004, p. 37).

Ocorreu também, por meio do Decreto-lei n. 72, de 21 de novembro de 1966, a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, que unificou os institutos de aposentadorias e pensões, centralizando a organização previdenciária em seu domínio (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 81; MARTINS, 2004, p. 37).

2.3.6 Constituição de 1967

A Constituição de 1967, que entrou em vigor em 15 de março, pouco inovou em matéria previdenciária. São repetidas quase todas as disposições da Constituição de 1946, inclusive o princípio da precedência da fonte de custeio (MARTINS, 2004, p. 38).

Uma das inovações foi a previsão do benefício de seguro-desemprego que, mais tarde, foi regulamentado pela Lei n. 4.923, de 1965, com o nome de auxílio-desemprego e, também, foi disposta a aposentadoria para a mulher aos trinta anos de trabalho, com salário integral (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 64; MARTINS, 2004, p. 38).

O sistema de Seguro de Acidentes de Trabalho - SAT foi integrado ao sistema previdenciário por meio da Lei n. 5.316, de 14 de setembro de 1967, e, a partir do Decreto-lei n. 959, de 13 de outubro de 1969, as empresas passaram a recolher a contribuição previdenciária sobre o trabalho do autônomo. Assim, o SAT deixava de ser realizado com instituições privadas, para ser feito somente por meio de contribuições efetuadas à previdência social (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 64).

2.3.7 Emenda Constitucional n. 1, de 1969

A Emenda Constitucional n. 1, de 1969, que entrou em vigor em 30 de outubro, também não inovou substancialmente em matéria previdenciária, esta continuou a ser tratada em conjunto com a matéria trabalhista e praticamente reproduzia a Constituição de 1967 (MARTINS, 2004, p. 38).

No ano de 1971, com a Lei Complementar n. 11, foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), que tinha caráter assistencial e, ainda, conferiu natureza autárquica ao FUNRURAL que, a partir de então, passou a administrar mencionado programa (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 81).

Os empregados domésticos também passaram a ser segurados da previdência social, em função da Lei n. 5.859, de 1972. Desta maneira, a previdência social brasileira passou a acobertar dois imensos contingentes de indivíduos que antes, mesmo exercendo atividades laborativas, ficavam à margem do sistema previdenciário (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 64).

Foram feitas diversas modificações na LOPS através da Lei n. 5.890, de 8 de julho de 1973. O Ministério do Trabalho e Previdência Social poderia modificar o texto da LOPS de acordo com as alterações da Lei n. 5.890 ou de leis anteriores. No ano seguinte, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MARTINS, 2004, p. 39).

No ano de 1975, por meio da Lei n. 6.226, foi regulamentada a contagem recíproca do tempo de serviço público federal e da atividade privada, para efeito de aposentadoria. No mesmo ano, foi criada a Lei n. 6.260 que instituiu benefícios e serviços previdenciários para os empregados rurais e seus dependentes (MARTINS, 2004, p. 39-40).

Em 1976, foi criado o Decreto n. 77.077 que editou a Consolidação das Leis da Previdência Social – CLPS. Esta norma tinha força de decreto e não de Lei, portanto, caso houvesse alguma dúvida, era necessário consultar o texto da LOPS (MARTINS, 2004, p. 40).

Igualmente em 1976, foi criada a Lei n. 6.367, de 19 de outubro, que tratava acerca do seguro contra acidentes do trabalho na área urbana, e que revogou a Lei n. 5.316 de 1967 (MARTINS, 2004, p. 40).

Um ano depois, em 1977, foi promulgada a Lei n. 6.435, que tratou acerca da possibilidade de criação de instituições de previdência complementar, assunto tratado pelos Decretos n. 81.240, de 1978, e n. 81.402, de 1978, quanto às instituições de caráter fechado e aberto, respectivamente (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 64).

A vinda do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), por meio da Lei n. 6.439, de 1977, tinha como objetivo reorganizar e dinamizar a previdência social brasileira (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 81).

Para Martins (1997, p. 32), “O SINPAS destinava-se a integrar as atividades da Previdência Social, da Assistência Médica, da Assistência Social e de gestão administrativa, financeira e patrimonial, entre as entidades vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social.”

Conforme Castro e Lazzari (2008, p. 64-65), Dias e Macêdo (2008, p. 81) e Martins (2004, p. 40) aludido sistema era constituído:

- a) pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que ficava responsável pela concessão e manutenção dos benefícios;
- b) pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), que prestava assistência médica;
- c) pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que promovia a execução da política do bem-estar do menor;
- d) pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), à qual cabia dar assistência social para a população carente;
- e) pelo Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS), responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança de contribuições;

f) pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), que cuidava do processamento de dados da previdência social;

g) pela Central de Medicamentos (CEME).

Em 1979, foi criado o Decreto n. 83.080, que aprovava o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social (RBPS), e o n. 83.081 que expediu o Regulamento de Custeio da Previdência Social (RCPS) (MARTINS, 2004, p. 40).

A Emenda Constitucional n. 18, de junho de 1981, tratou acerca da aposentadoria dos professores. Os proventos seriam integrais, contando somente tempo de efetivo exercício em funções de magistério, após trinta anos de serviço, para os homens, e trinta anos de serviço, para as mulheres (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 65).

A última Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS) ocorreu em 1984, por meio do Decreto n. 89.312, de 23 de janeiro, que reuniu toda a matéria de custeio e benefícios previdenciários, mais os decorrentes de acidente de trabalho. Também solidificou as leis posteriores e estabeleceu uma tipologia mais extensa em relação a vários segurados (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 65; MARTINS, 2004, p. 40).

No campo da saúde, o Decreto n. 94.657, de 1987, e a Portaria n. 4.370, de 1988, criaram o Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde dos Estados (SUDS) e estabeleceram normas complementares para o funcionamento deste programa (MARTINS, 2004, p. 40).

2.3.8 Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988, promulgada em 5 de outubro, tem um capítulo só para tratar da seguridade social, passando a falar desta como um gênero que abrange as espécies previdência social, assistência social e saúde. As contribuições sociais passaram a custear essas três áreas, e não mais apenas no campo da previdência social (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 65; DIAS; MACÊDO, 2008, p. 81; MARTINS, 2004, p. 40).

A saúde passou a ser organizada como um sistema único, o SUS – Sistema Único de Saúde, e foi disciplinada pela Lei n. 8.080, de 1990. Acerca da saúde na Constituição de 1988 discorrem Castro e Lazzari (2002, p. 52):

Pelas ações na área de saúde, destinadas a oferecer uma política social com a finalidade de reduzir riscos de doenças e outros agravos, é responsável o SUS (art.198 da Constituição), de caráter descentralizado. O direito à saúde, que deve ser entendido como direito à assistência e tratamento gratuitos no campo da Medicina, é assegurado a toda população, independentemente de contribuição social, para que se preste o devido atendimento, tendo atribuições no âmbito da repressão e prevenção

de doenças, produção de medicamentos e outros insumos básicos, bem como ordenar a formação de recursos humanos na área da saúde, participar da política e execução das ações de saneamento básico, incrementar o desenvolvimento científico e tecnológico, exercer a vigilância sanitária e as políticas de saúde pública, além de auxiliar na proteção do meio ambiente (art. 200 da CF).

Ainda tratando da saúde, o Decreto n. 99.060, de 1990, vinculou o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social) ao Ministério da Saúde (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 81; MARTINS, 2004, p. 41).

Por meio da Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990, e do Decreto n. 99.350, de 27 de junho de 1990, houve a fusão do IAPAS com o INPS, criando, assim, o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), autarquia federal que, assim como seus órgãos geradores, é vinculada ao então Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS) (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 81).

O INSS passou a substituir o IAPAS e o INPS nas funções de arrecadação, de pagamento de benefícios e prestação de serviços (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 81; MARTINS, 2004, p. 41).

No ano de 1991, entrou em vigor a Lei n. 8.212 (Plano de custeio e organização da Seguridade Social), que dispõe acerca do custeio do sistema da seguridade social, e a Lei n. 8.213 (Plano de benefícios da Previdência Social), que versa sobre os benefícios previdenciários, incluindo os benefícios por acidentes de trabalho (CASTRO; LAZZARI, 2008; DIAS; MACÊDO, 2008; MARTINS, 2004).

Referidas normas foram regulamentadas pelos Decretos ns. 356 e 357, de 1991, que tratam sobre o sistema da seguridade social e sobre os benefícios, respectivamente (MARTINS, 2004, p. 41).

Já no ano seguinte, em 1992, foi criado o Decreto n. 611 que substituiu o Decreto n. 357, dando nova redação ao Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, e o Decreto n. 612, que revogou o Decreto n. 356, modificando a redação do Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social (MARTINS, 2004, p. 41).

Ainda em 1992, foram criados o Ministério da Previdência Social e o Ministério do Trabalho e da Administração (DIAS; MACEDO, 2008, p.81-82). Neste ano, também foi editada a Lei n. 8540, que tratou sobre a contribuição do empregador rural para a seguridade social (MARTINS, 2004, p. 41).

Em 1993, por meio da Lei n. 8.689, foi extinto o INAMPS e, também, no mesmo ano, a Constituição passou a prever, através da Emenda Constitucional n. 3, que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais passariam a ser financiadas com

recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 82).

Ocorreram mudanças significativas na assistência social a partir de 1993. Primeiramente e principalmente por conta da criação da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Com a criação do LOAS, ocorreram diversas transformações na assistência social do Brasil, acerca destas mudanças discorrem Castro e Lazzari (2008, p. 69):

[...] transferência dos benefícios de renda mensal vitalícia, auxílio-natalidade e auxílio-funeral para este vértice da Seguridade Social; o fim do abono de permanência em serviço e do pecúlio; a adoção de critérios mais rígidos para aposentadorias especiais, e o fim de várias delas, como a do juiz classista da Justiça do Trabalho e a do jornalista (Lei n. 9.528/97).

No ano de 1994, foi editada a Lei n. 8.870, que modificou as Leis n. 8.212/91 e 8.213/91, para suprimir o abono de permanência em serviço e retirar o 13º salário do cálculo do salário-de-benefício (MARTINS, 2004, p. 41).

Mudanças importantes na seguridade social ocorreram em 1997. Foi criado o Decreto n. 2.172, que trouxe o novo Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, revogando o Decreto n. 611/1992 e o Decreto n. 2.173, que originou o novo Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social, revogando o Decreto n. 612/1992 (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 82).

Posteriormente, também em 1997, a Lei n. 9.528, de 10 de dezembro, modificou as Leis n. 8.212/1991 e n. 8.213/1991 “alterando as contribuições e extinguindo as aposentadorias especiais de aeronauta, telefonista, jogador de futebol, jornalista e juiz classista da Justiça do Trabalho.” (MARTINS, 2004, p. 42).

Aludida Lei, surgida a partir da conversão da Medida Provisória n. 1.523-9, de 28 de junho de 1997, também instituiu o prazo decadencial no Direito Previdenciário, que é de dez anos para a revisão dos benefícios concedidos após a sua edição, que gerou a discussão objeto deste trabalho. Antes disso, todos os benefícios previdenciários concedidos até a sua edição poderiam ser revisados a qualquer tempo (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 631).

No entanto, o prazo decadencial foi reduzido para cinco anos por meio da Medida Provisória n. 1.663-15, de 22 de dezembro de 1998, posteriormente convertida na Lei n. 9.711, de 20 de novembro de 1998 (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 631).

Uma reforma previdenciária estava sendo discutida desde 1995 no Congresso Nacional, entretanto, somente em 1998 foi promulgada a Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro, que tratava acerca da seguridade social brasileira. A partir da aludida Emenda,

inúmeras normas sobre o Regime Geral de Previdência Social e da previdência social dos servidores públicos foram alteradas (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 82).

Acerca das mudanças introduzidas pela Emenda n. 20, discorrem, ainda, Castro e Lazzari (2008, p. 69):

[...] estabeleceu um curioso paradoxo: enquanto os indivíduos que pretendessem se aposentar por suas regras definitivas no Regime Geral não precisariam cumprir uma idade mínima para requerer o benefício, os indivíduos que pretendessem se aposentar pelas chamadas “regras de transição” teriam que cumprir, além de um “pedágio” equivalente a 20% ou 40% do tempo de serviço faltante, o requisito da idade mínima de 53 anos para o homem, e 48 anos para a mulher.

Este é apenas um exemplo das inúmeras alterações trazidas pela Emenda n. 20, que foi um marco para a evolução da previdência social, contudo tais reformas tiveram um enfoque muito mais econômico do que jurídico e social, por conta da crise econômica que o Brasil atravessava nesta época (CASTRO; LAZZARI, 2008, p 69).

Em 1999, foi criado o Decreto n. 3.048, que aprovou o Regulamento da Previdência Social (RPS), unificando as normas acerca de custeio e de benefícios e, desta forma, revogando os Decretos ns. 2.172/97 e 2.173/97 (DIAS; MACÊDO, 2008; MARTINS, 2004).

Igualmente em 1999, foi estabelecida a Lei n. 9.796 que tratava acerca da “[...] compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria.” (DIAS; MACÊDO, 2008, p.82).

Complementando a reforma previdenciária, veio a Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999, que instituiu o fator previdenciário, alterando a forma de cálculo do valor dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (DIAS; MACÊDO, 2008; MARTINS, 2004).

O fator previdenciário surgiu como uma forma de substituir a exigência da idade mínima para a aposentadoria voluntária. É uma forma de cálculo, entre seus fatores estão a idade do segurado, o tempo de contribuição deste e a expectativa de sobrevida da população brasileira (CASTRO; LAZZARI, 2008, p.73).

Segundo Castro e Lazzari (2008, p. 73), o fator previdenciário foi criado visando “[...] reduzir despesas com a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição a pessoas que se aposentem com idades bem abaixo daquela considerada ideal pelos atuários da Previdência Social.”

Em 2000, foi editada a Lei Complementar n. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que “[...] estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e também dispõe sobre despesas com benefícios previdenciários.” (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 82). No mesmo ano, foi criada a Lei n. 9.983, que alterou a Lei n. 8.212/1991 e o Código Penal, disciplinando acerca dos crimes previdenciários.

No ano 2001 foi editada a Lei Complementar n. 108 que versa sobre a relação entre os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e as entidades fechadas de previdência complementar. Ainda foi criada a Lei Complementar n. 109, em 2001, que regulamenta a Constituição quanto ao regime de previdência complementar e revoga a Lei n. 6.435/1977 (DIAS; MACÊDO, 2008; MARTINS, 2004).

Também em 2001, foi editada a Lei n. 10.259, de 12 de novembro, que trata acerca dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Justiça Federal, que têm competência absoluta para julgar causas referentes a Direito Previdenciário de valor até sessenta salários mínimos (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 83).

No ano seguinte, 2002, as Leis n. 8.212/1991 e n. 8.213/1991 novamente foram alteradas, desta vez pela Lei n. 10.403. Também foi editada a Lei n. 10.421, que concedeu à mãe adotante o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade. Além disso, foi criada a Medida Provisória n. 83, convertida na Lei 10.666, de 2003, que trata:

[...] sobre a concessão de aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho e modifica diversas normas de direito previdenciário, como as atinentes ao auxílio-reclusão, à perda da qualidade de segurado, à inscrição e ao recolhimento da contribuição do segurado contribuinte individual e ao recolhimento de contribuições (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 83).

Em 2003, ocorreu mais uma alteração significativa para a decadência em matéria previdenciária, foi editada a Medida Provisória n. 138, posteriormente convertida na Lei n. 10.839, de 5 de fevereiro de 2004, que voltou a fixar o prazo de decadência em dez anos para as revisões de benefícios previdenciários, revogando a Lei n. 9.711, que fixava o prazo em cinco anos (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 631).

Outras alterações à legislação previdenciária decorreram da publicação das Emendas Constitucionais n. 41 e 42, ambas de 2003, que ficaram conhecidas como PEC (Proposta de Emenda à Constituição) da Reforma da Previdência e Reforma Tributária, respectivamente (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 74).

Referidas Emendas pouco modificaram o Regime Geral de Previdência Social, atingindo muito mais os funcionários públicos dos regimes próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CASTRO; LAZZARI, 2008; MARTINS, 2004).

Segundo Dias e Macêdo (2008, p. 84), a Emenda Constitucional n. 41 trouxe, basicamente, as alterações:

[...] quebra da integralidade como critério de cálculo dos proventos de aposentadoria (a remuneração integral do cargo efetivo deixa de ser a base de cálculo do valor da aposentadoria) e da paridade como parâmetro de reajuste das aposentadorias e pensões (repasse automático dos aumentos dos servidores ativos para os aposentados e pensionistas), alteração do critério de cálculo do valor da pensão por morte, fixação de modo mais rigoroso do teto de remuneração, proventos e pensões, detalhamento das regras para a criação da previdência complementar e conseqüente aplicação do teto do Regime Geral de Previdência Social, previsão de instituição de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadorias e pensões e, ao lado do caráter contributivo, a previdência funcional passou a ter roupagem solidária.

Já a Emenda n. 42, trouxe inovações em matéria tributária, que dizem respeito às fontes de custeio da Seguridade Social, prorrogando a cobrança da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) e prevendo uma nova fonte de custeio, a contribuição incidente sobre a importação de bens (CASTRO; LAZZARI, 2008, p 74).

Muitos pontos das propostas originais das Emendas Constitucionais n. 41 e n. 42, encaminhadas pelo Governo Federal ao Congresso Nacional, foram retirados do texto quando votados pelo Senado, por falta de consenso entre os parlamentares, assim, formou-se uma nova proposta de Emenda Constitucional, a chamada “PEC paralela”, que foi promulgada como Emenda Constitucional n. 47, em 5 de julho de 2005 (CASTRO; LAZZARI, 2008, p.74-75).

Os regimes dos agentes públicos, mais especificamente os Regimes Próprios dos funcionários públicos são o foco das alterações trazidas pela Emenda n. 47. Acerca dessas mudanças discorrem Dias e Macêdo (2008, p.84):

[...] determinou, de maneira expressa, que as parcelas de caráter indenizatório não serão computadas para efeito do teto previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal (art. 37, § 11); facultou aos Estados e Distrito Federal, mediante emendas às respectivas Constituições e Lei Orgânica, fixar como limite único, para fins de teto remuneratório e de proventos, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 37, § 12); estendeu a possibilidade de aposentadoria especial para os servidores portadores de deficiência e que exerçam atividades de risco (art. 40, § 4º); elevou a faixa de imunidade dos aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante para o dobro do teto do Regime Geral da Previdência Social (art. 40, § 21); trouxe regra transitória para quem era servidor na data da Emenda Constitucional 20/1998 aposentar-se com base na remuneração integral e mantendo a paridade de reajuste com idades inferiores às previstas na regras permanentes (sessenta anos, se homem, e cinquenta e cinco anos, se mulher).

Em 2006, foi criada a Lei Complementar n. 123, que permitiu a contribuição com a alíquota reduzida para os segurados contribuintes individuais que trabalhem por conta própria e para os segurados facultativos que optarem pela exclusão do direito ao benefício de

aposentadoria por tempo de contribuição. Para estes segurados que podem aderir, a alíquota é “[...] de 11% sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição [...]”. (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 84-85).

A Receita Federal do Brasil foi criada em 2007, por meio da Lei n. 11.457, “unificando a arrecadação de todos os tributos federais, inclusive as contribuições previdenciárias, nesse órgão, passando o INSS a gerir basicamente as prestações previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)”. (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 85).

Com relação as alterações sofridas a partir de 2008, estas integram a própria estrutura atual da previdência social, que será abordada no próximo item deste estudo.

Conforme se depreende, ocorreram inúmeras alterações na forma de organização da seguridade social no Brasil, todas visando o aprimoramento desta, assim, as modificações realizadas possibilitaram a sua evolução até chegar ao modelo existente atualmente.

2.4 ESTRUTURA ATUAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Para que haja compreensão acerca da aplicação da decadência no Direito Previdenciário é necessário, além de conhecer o histórico da previdência social, conhecer a sua estrutura atual, que é o que passará a ser mostrado.

2.4.1 Conceito e objetivos

A origem terminológica da palavra previdência “vem do latim *pre videre* ver com antecipação as contingências sociais e procurar compô-las, ou de *praevidentia*, prever, antever”. (MARTINS, 2004, p. 301, grifo do autor)

Contudo, nas palavras de Correia (1968, p. 7 apud DIAS; MACÊDO, 2008, p. 25) construir um conceito para previdência social dá razão:

[...] a não poucas incertezas e confusões não só terminológicas mas propriamente conceituais, ou porque corresponde a um fenômeno que permanece em evolução, ou porque a expressão que o define nem sempre tem sido adaptada nos vários países para significar o mesmo preciso sistema, ou ainda porque o mesmo sistema também tem sido designado de formas diversas.

Ainda assim, são muitos os conceitos encontrados para previdência social, mas somente de construção doutrinária, pois nosso legislador sempre fugiu de defini-la, optou por apenas indicar os princípios, meio de realização e os objetivos (MARTINEZ, 2003, p. 93).

Para Castro e Lazzari (2008, p. 77) previdência social pode ser conceituada como um:

[...] sistema pelo qual, mediante contribuição, as pessoas vinculadas a algum tipo de atividade laborativa e seus dependentes ficam resguardadas quanto a eventos de infortúnica (morte, invalidez, idade avançada, doença, acidente de trabalho, desemprego involuntário), ou outros que a lei considera que exijam um amparo financeiro ao indivíduo (maternidade, prole, reclusão), mediante prestações pecuniárias (benefícios previdenciários) ou serviços. (CASTRO; LAZZARI, 2005, p. 66).

O conceito dado por Russomano (1974, p. 43 apud MARTINEZ, 2003, p. 99) não difere muito do apresentado anteriormente, ele diz que previdência social “consiste na captação de meios e na adoção de métodos para enfrentar riscos (invalidez, velhice, acidente etc.) que ameaçam a segurança da vida humana e que são inevitáveis, por sua própria natureza em toda a sociedade, por melhor organizada que seja.”

Já Martins (2004, p. 303) insere novas idéias para essas concepções mais genéricas trazidas pela maior parte dos doutrinadores:

Em verdade, a previdência social é eficiente meio de que se serve o Estado moderno na redistribuição da riqueza nacional, visando ao bem-estar do indivíduo e da coletividade, prestado, por intermédio das aposentadorias, como forma de reciclagem da mão-de-obra e oferta de novos empregos.

Observando os conceitos acima apresentados é possível perceber que estes, na maioria das vezes, indicam os objetivos e não, propriamente, trazem uma definição para a previdência social. Desta forma, o conceito de previdência social acaba se confundindo com os seus objetivos.

O artigo 1º da Lei n. 8.213/91 tenta trazer um conceito de previdência social ao estabelecer a sua finalidade e às contingências a serem cobertas:

A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente (BRASIL, 1991).

Desta forma, a própria lei peca ao tentar conceituar a previdência social, trazendo, também, seus objetivos.

Sendo assim, poucos doutrinadores trazem os objetivos da previdência social, pois estes já estão inseridos no próprio conceito do termo. Para Martins (2004, p. 302), o objetivo da previdência social é “estabelecer um sistema de proteção social para propiciar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e a sua família.”

2.4.2 Características gerais

A previdência social tem sua essência como um instrumento protetivo e possui diversas particularidades que a diferencia, principalmente, da assistência social, que é outro ramo do gênero seguridade social (MARTINEZ, 2003, p. 101).

A diferença mais significativa entre assistência e previdência social é que nesta há a dependência de contribuição por parte do próprio segurado e naquela o segurado não precisa ter contribuído para ter direito ao benefício. Assim, o regime previdenciário tem caráter contributivo, ou seja, quem não contribui não tem direito aos benefícios proporcionados por este regime (MARTINS, 2004, p. 302-305).

Do caráter contributivo pode-se extrair o caráter oneroso da previdência social, em razão dele o segurado só tem direito a exigir a prestação se recolher a contribuição. “Envolve a relação previdenciária dois aspectos: (a) o custeio, em que se visa ao pagamento da contribuição; (b) a relação de proteção, que visa à concessão do benefício”. (MARTINS, 2004, p. 303-304).

Outra característica marcante da previdência social é a solidariedade, que nada mais é do que a cooperação mútua entre os indivíduos, exatamente o que ocorre no sistema previdenciário, em que os segurados contemporâneos contribuem para o sustento dos atuais inativos e dos futuros aposentados. (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 109; MARTINEZ, 2003, p. 101).

Devido a isso, a solidariedade é considerada um Princípio do Direito Previdenciário, norte de toda a seguridade social e, nas palavras de Martinez (2003, p. 102), pode ser conceituada como:

[...] a transferência de meios de uma fração para outra, dentro de conjunto de pessoas situadas com recursos desnivelados ou não. Reconhecimentos das desigualdades no estrato da sociedade, é deslocamento físico, espontâneo ou coagido pela norma jurídica, de rendas ou riquezas, criadas pela comunidade, para parcela de indivíduos previamente definidos (segurados e dependentes), com cidadãos aportadores e receptores, a uns se subtraindo o seu patrimônio e a outros se acrescendo, até a consecução de certo equilíbrio previdenciário.

A solidariedade existente no Direito Previdenciário é considerada forçada, pois, conforme Martinez (2003, p. 101), ela é uma:

Cooperação mútua imposta pelo Estado, através da cogência da lei, contrariando a natureza individualista do homem de não se despojar em favor de terceiros. Corroborada, instintivamente, em virtude da possibilidade de o indivíduo precisar dos outros e reconhecer não poder viver isoladamente.

Sem a contribuição forçada das pessoas que estão em atividade seria impossível a proteção dos demais indivíduos sem capacidade contributiva. “A obrigatoriedade é condição para a solidariedade se efetivar”. (MARTINEZ, 2003, p. 101-103).

Daí decorre a característica de filiação obrigatória, em que uma determinada clientela definida em lei (empregado, avulso, autônomo, empresário, doméstico, trabalhador rural, temporário, eventual, segurado especial, etc.) deve, necessariamente, contribuir para a previdência social (MARTINEZ, 2003, p. 103).

Como a relação jurídica previdenciária é baseada na solidariedade, em que alguns financiam os benefícios dos outros, pode-se dizer que ela tem um caráter aleatório, pois não se pode ter certeza quanto às prestações pagas. No futuro, o segurado pode morrer e delas não se utilizar, por exemplo (MARTINS, 2004, p. 303).

Desta forma, a previdência social não pode ser considerada uma poupança, em que se guarda dinheiro para que um dia, se vier a precisar, o contribuinte venha a se utilizar dele. Os atuais contribuintes financiam os benefícios dos inativos e aposentados de hoje e, um dia, terão seus benefícios financiados pelos contribuintes do futuro (MARTINEZ, 2003, p. 101-102).

O caráter protetivo da previdência social deriva do fato de ela cobrir alguns riscos sociais previstos em lei (morte, invalidez, idade avançada, doença, reclusão, etc.), vindo a substituir os rendimentos do segurado quando este não puder obtê-los através do trabalho (MARTINEZ, 2003, p. 102-105).

A relação previdenciária é pública “em virtude da presença coordenadora do Estado, necessidade de organização social e regulamentação legislativa [...]”. (MARTINEZ, 2003, p. 106). As prestações efetuadas para o INSS são públicas, pois decorrem de disposição legal, as partes (segurado e INSS) não fazem um contrato entre si (MARTINS, 2004, p. 304).

2.4.3 Organização administrativa

Em grau máximo, a previdência social é gerida pelo Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS. A criação deste Ministério diminuiu a relevância do INSS. Suas áreas de competência são a previdência social, a previdência complementar e a assistência social (MARTINEZ, 2003, p. 109).

Já o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS é uma autarquia encarregada de efetivar a proteção social, é, também, o órgão gestor e credor das contribuições sociais e aquele que deve os benefícios e serviços aos segurados (MARTINEZ, 2003, p. 109).

O INSS “organiza-se nacionalmente, através de Presidência, sediada em Brasília, e Superintendências Regionais, nos Estados. Compõe-se, ainda, de cerca de mil Postos de Seguro Social – PPS e duzentas Gerências Regionais de Arrecadação e Fiscalização - GRAF”. (MARTINEZ, 2003, p. 109).

A Secretaria de Previdência Social é um órgão superior que serve de ligação entre o INSS e o MPAS. Tem a função de disciplinar, por meio de instruções, matérias que ainda não foram tratadas em lei ou no regulamento (MARTINEZ, 2003, p. 110).

O Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS é um órgão superior, assim como a Secretaria de Previdência Social, entretanto, é de deliberação colegiada que terá como membros: seis representantes do Governo Federal e nove representantes da sociedade civil (três representantes dos aposentados e pensionistas, três representantes dos trabalhadores em atividade e três representantes dos empregadores (MARTINS, 2004, p. 309).

Conforme Martins (2004, p. 310), o CNPS tem atribuição para, dentre outras coisas:

1. estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;
2. Participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;
3. apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social;
4. apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social;
5. acompanhar e apreciar, por meio de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;
6. acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social; [...]

Por derradeiro, cabe tratar acerca da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV, que é uma “empresa pública incumbida do processamento de dados e do sistema de informações da previdência social. Criada pela Lei n. 6.125/74, conta com vinte e duas superintendências regionais”. (MARTINEZ, 2003, p. 113).

2.4.4 Beneficiários da previdência social

Beneficiários são “as pessoas que receberão a proteção previdenciária provida pelo ente gestor do Regime Geral de Previdência Social [...] classificam-se em *segurados* e *dependentes*, todos pessoas físicas”. (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 151, grifo do autor).

Assim, é de suma importância que se faça um apanhado geral acerca dos beneficiários da previdência social, pois são eles têm direito aos benefícios ofertados pela previdência e, portanto, poderão vir a litigar em juízo em desfavor desta. Desta forma, serão aplicadas as regras processuais, inclusive a decadência, objeto deste estudo.

2.4.4.1 Segurados

Nas palavras de Martins (2004, p. 103), segurados podem ser conceituados como “as pessoas físicas que exercem, exerceram ou não atividade, remunerada ou não, efetiva ou eventual, com ou sem vínculo empregatício”. Ele ainda explica este conceito:

Essa definição compreende tanto os que ainda exercem atividade remunerada (que estão na ativa) como os que já estão aposentados. Tanto faz se a pessoa exerce ou não atividade remunerada, pois o estudante, o desempregado, a dona-de-casa e o síndico de condomínio não exercem atividade remunerada, mas são segurados do sistema em estudo. A atividade exercida pode ser tanto efetiva, diária, como a do trabalhador empregado, ou ocasional, como a do trabalhador eventual. Não há necessidade de haver vínculo empregatício para a configuração da condição de segurado, pois também são segurados o trabalhador avulso e o autônomo, e estes não têm vínculo de emprego. É segurado toda pessoa que usufrui ou pode usufruir de benefícios (MARTINS, 2004, p. 103).

Um dos requisitos para ser segurado é ter a idade de 16 anos, que é a idade mínima para que se possa trabalhar, exceto os menores aprendizes, que podem trabalhar a partir dos 14 anos e, assim, já podem ser segurados da previdência com essa idade (MARTINS, 2004, p. 104).

Os segurados são, ao mesmo tempo, contribuintes da previdência social e beneficiários da proteção previdenciária, visto que contribuem para que possam ter direito aos benefícios previdenciários (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 151).

Foram criadas duas categorias de segurados, os obrigatórios, que são compostos por aqueles que exercem atividade econômica remunerada, e os facultativos, que não exercem atividade econômica remunerada (TSUTIYA, 2007, p. 211).

2.4.4.1.1 Segurados obrigatórios

Segurados obrigatórios “são as pessoas indicadas na lei, compulsoriamente filiadas à previdência social, contribuindo diretamente para o custeio social das prestações”. (MARTINEZ, 2003, p. 123).

Em virtude de a regulamentação previdenciária ser diferenciada para cada trabalhador de acordo com o tipo de atividade exercida, o legislador dividiu os trabalhadores em classes (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 152). Assim, os segurados obrigatórios foram divididos, pelo artigo 11 da Lei n. 8.213/1991, em: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial (BRASIL, 1991).

Empregado é a pessoa “[...] que presta serviço de natureza urbana ou rural a empresa, em caráter não eventual, sob subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado”. (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 153).

O legislador arrolou vários segurados que se enquadram nesta categoria de empregado. Aqueles que exercem atividades no Brasil ou no estrangeiro, em setor público ou privado, que exercem atividades em embaixadas e organismos internacionais e etc (TSUTIYA, 2007, p. 212). Todos estão listados no artigo 11 da Lei n. 8.213/1991 (BRASIL, 1991).

O empregado doméstico é “[...] aquele que presta serviço de natureza contínua a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividades sem fins lucrativos”. (TSUTIYA, 2007, p. 213). O motorista particular, a cozinheira, o jardineiro, a babá, a governanta, a acompanhante, o mordomo e outros que se enquadram na definição acima são considerados empregados domésticos (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 155).

É segurado da previdência social como contribuinte individual aquele que, nas palavras de Dias e Macêdo (2008, p. 155), “presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas sem relação de emprego ou que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não”.

Já o trabalhador avulso é “[...] a pessoa física que presta serviços de natureza urbana ou rural, a diversas pessoas, sem vínculo empregatício, sendo sindicalizado ou não, porém com a intermediação obrigatória do sindicato da sua categoria profissional ou do órgão gestor de mão-de-obra”. (MARTINS, 2004, p. 114).

Por último, cabe conceituar o segurado especial que, segundo Dias e Macêdo (2008, p. 158), é:

[...] o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o pescador artesanal e seus assemelhados, que exerçam suas atividades, individualmente ou em regime de economia familiar, com ou sem auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de dezesseis anos de idade ou a eles equiparados, desde que trabalhem comprovadamente com o grupo familiar respectivo.

Esses são as cinco espécies de segurados obrigatórios, que são aqueles que exercem atividade remunerada e que contribuem de alguma forma para o custeio do sistema previdenciário (TSUTIYA, 2007, p. 212).

2.4.4.1.2 Segurados facultativos

Em geral, os segurados da previdência social exercem algum tipo de atividade econômica remunerada, entretanto há aqueles que não se enquadram em nenhuma das categorias de segurados obrigatórios, então, em virtude do princípio da universalidade de cobertura e atendimento, foi dada a oportunidade para que essas pessoas possam filiar-se como segurados e, assim, tenham direito aos benefícios oferecidos pela previdência social (TSUTIYA, 2007, p. 216).

Para Dias e Macêdo (2008, p. 162), segurados facultativos são:

[...] os maiores de dezesseis anos de idade que se filiarem ao Regime Geral da Previdência Social, mediante contribuição, desde que não estejam exercendo atividade remunerada que os enquadrem como segurados obrigatórios da previdência social nem participem de Regimes Próprios de Previdência Social.

Nessa categoria se enquadram os desempregados, as donas de casa, os estudantes e os síndicos de condomínio (não remunerados), por exemplo (MARTINS, 2004, p. 133; TSUTIYA, 2007, p. 216).

2.4.4.2 Dependentes

Os dependentes são considerados beneficiários da previdência social, pois têm o direito de receber benefícios previdenciários em algumas situações específicas, embora não sejam obrigados a contribuir (DIAS; MACÊDO, 2008, p. 151).

Na ausência daquele que contribuía para o sustento da família, nos casos de morte ou reclusão, houve a necessidade de se criar uma proteção para os que dele dependiam. Desta forma, o dependente passou a ser beneficiário da previdência social (TSUTIYA, 2007, p. 217).

A Lei n. 8.213/1991, em seu artigo 16, arrola os dependentes divididos em três classes (BRASIL, 1991):

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente;

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente;

As três classes não concorrem igualmente entre si, há uma prevalência de uma classe sobre outra. Os dependentes da classe I têm preferência. Caso exista algum dependente

dessa classe, os das outras classes ficam, automaticamente, excluídos (TSUTIYA, 2007, p. 218).

Fazer um apanhado acerca da previdência social desde seu histórico, passando por sua estrutura atual e, por último, por quem poderá ser beneficiado com esta forma de proteção social, é demasiadamente importante.

Essa relevância se deve ao fato de que não se pode compreender como a decadência é aplicada no Direito Previdenciário sem que se conheça a origem, a evolução, o objeto de estudo e os destinatários deste ramo do Direito.

Portanto, passa-se a estudar, no capítulo seguinte, a outra faceta deste trabalho científico, não menos importante que a previdência social, a decadência.

3 DECADÊNCIA

3.1 IMPORTANCIA DO TEMPO NAS RELAÇÕES JURÍDICAS

O tempo influencia nas relações jurídicas humanas desde que elas iniciaram, aliás, o maior fundamento para as relações jurídicas e, conseqüentemente, para o Direito é a garantia de pacificação social, que ocorre com o decurso do tempo (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2002, p. 475; GONÇALVES, 2009, p. 471).

Isto ocorre porque “[...] o exercício de um direito não pode ficar pendente indefinidamente. Deve ser exercido pelo titular dentro de determinado prazo. [...] Se a possibilidade de exercício dos direitos fosse indefinida no tempo, haveria instabilidade social.” (VENOSA, 2005, p. 593).

Para a estabilidade social e a segurança jurídica não é aceitável que sejam estabelecidas relações jurídicas perpétuas, que fazem com que o obrigado de uma relação jurídica fique à mercê do titular do direito indefinidamente (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2002, p. 475).

Sendo assim, não fosse o tempo determinado para o exercício dos direitos, as pessoas deveriam guardar, sem limite de tempo, todos os documentos dos negócios realizados em suas vidas, gerando, assim, uma insegurança jurídica (VENOSA, 2005, p. 594).

Além disso, é preciso observar que para se efetivar e produzir os efeitos desejados o direito necessita do impulso do seu titular, por meio de uma ação. “Assim, é de se esperar que o titular do direito o busque, com a maior urgência”. (SCHLICHTING, 2004, p. 11).

Para Gagliano e Pamplona Filho (2002, p. 475), “[...] a existência de prazo para o exercício de direitos e pretensões é uma forma de disciplinar a conduta social, sancionando aqueles titulares que se mantêm inertes [...]. Afinal, quem não tem dignidade de lutar por seus direitos não deve sequer merecer a sua tutela”.

Desta forma, o decurso do tempo, fundamentado na paz social e na tranqüilidade da ordem jurídica, “deve colocar uma pedra sobre a relação jurídica cujo direito não foi exercido”. (VENOSA, 2005, p. 591).

3.2 O DECURSO DO TEMPO COMO FATO JURÍDICO

Fatos jurídicos, em sentido amplo, “seriam os acontecimentos, previstos em norma de direito, em razão dos quais nascem, se modificam, subsistem e se extinguem as relações jurídicas”. (DINIZ, 2006, p. 375).

Assim, o decurso do tempo pode ser considerado um fato jurídico, uma vez que está previsto nas normas de Direito e, ainda, produz efeito jurídico para a aquisição, modificação e para a extinção de direitos. (GONÇALVES, 2009, p. 471).

O decurso do tempo como fato gerador para a aquisição de direitos ocorre no caso do usucapião e tem força modificativa, quando, para realizar os atos da vida civil, saímos da incapacidade absoluta para a incapacidade relativa, e, finalmente, chegamos a plena capacidade civil (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2002, p. 474).

Já a extinção de direitos pelo decurso do prazo ocorre com os institutos da decadência, da preclusão temporal e da prescrição (SCHLICHTING, 2004, p. 14).

3.3 INSTITUTOS DE LIMITAÇÃO TEMPORAL NO DIREITO CIVIL

Conforme já mencionado, o tempo é essencial para o Direito, pois o seu decurso solidifica as relações jurídicas, trazendo estabilidade social. Assim, para que houvesse a efetivação desta idéia de estabilidade, foi necessária a criação de institutos que visassem à limitação temporal da atuação do detentor de um direito (VENOSA, 2005, p. 593-594; SCHLICHTING, 2004, p. 14).

Desta forma, foram criados os institutos da preclusão, da prescrição e da decadência.

A preclusão classifica-se em lógica, consumativa e temporal. De um modo geral, todas são a perda do direito de praticar determinado ato processual, contudo, somente nesta última a perda decorre da passagem do tempo. Desta forma, a preclusão temporal ocorre quando o prazo para a prática de um determinado ato processual é descumprido, então se perde o direito de praticá-lo (SCHLICHTING, 2004, p. 8-13).

O instituto da prescrição se lastreia “[...] na inércia do titular do direito, durante certo lapso de tempo. [...] extingue diretamente as ações e atinge indiretamente, portanto, os respectivos direitos”. (VENOSA, 2004, p. 600). Este instituto é muito confundido com o da decadência, por isso é preciso diferenciá-los, o que será feito no momento oportuno.

O último instituto de limitação temporal existente no Direito Civil é a decadência, que carecerá de um estudo mais aprofundado, tendo em vista que prazo para revisar o ato de concessão de benefício previdenciário é decadencial.

3.4 DECADÊNCIA

A partir de agora, o estudo recairá sobre o instituto da decadência, em torno de seus aspectos gerais que estão previstos nas normas de Direito Civil e que são aplicáveis, subsidiariamente, aos demais ramos do Direito.

3.4.1 Noções conceituais

A palavra decadência deriva “do latim *cadens*, de *cadere* (cair, perecer, cessar), exprime, dentro do seu sentido originário, o estado de tudo aquilo que *decai* ou *perece*.” (SILVA, 1986 apud SCHLICHTING, 2004, p. 47, grifo do autor).

Segundo Venosa (2005, p. 600) a decadência “é a ação de cair ou o estado daquilo que caiu. No campo jurídico, indica a queda ou perecimento de direito pelo decurso do prazo fixado para o seu exercício, sem que o titular o tivesse exercido”.

Desta forma, a decadência se consuma pela inércia do titular do direito em exercê-lo, extinguindo, assim, o próprio direito e impossibilitando o uso de qualquer meio judicial com o propósito de o tornar efetivo, eis que não pode existir pelo simples transcurso do prazo estabelecido (SCHLICHTING, 2004, p. 48).

Na decadência há a exigência de que alguns direitos sejam exercidos dentro de um curto espaço de tempo, porque “além do interesse daqueles contra os quais ditos direitos podem ser exercitados, ainda subsiste um interesse geral no pronto exercício desses direitos”. (BATALHA, 1998, p. 26 apud SCHLICHTING, 2004, p. 48).

Desta forma, como o exercício da decadência é de interesse geral nela “fica implícito um ônus: o direito pode ser utilizado apenas no breve período de tempo estabelecido pela lei ou pelos sujeitos interessados, uma única vez”. (BATALHA, 1998, p. 27 apud SCHLICHTING, 2004, p. 48).

3.4.2 Objeto

Para Diniz (2006, p. 413), o objeto da decadência é o “direito que, por determinação legal ou por vontade humana unilateral ou bilateral, está subordinado à condição de exercício em certo espaço de tempo, sob pena de caducidade.”

Ainda complementa que “se o titular do direito potestativo deixar de exercê-lo dentro do lapso de tempo estabelecido, legal ou convencionalmente, tem-se a decadência, e, por conseguinte, o perecimento ou perda do direito, de modo que não será mais lícito ao titular pô-lo em atividade”. (DINIZ, 2006, p. 413-414).

Assim, o objeto da decadência são os direitos potestativos. Acerca deles discorre Schlichting (2004, p. 48):

Os direitos potestativos são direitos cujo exercício afeta, em maior ou menor grau, a esfera jurídica de terceiros, criando para estes um estado de sujeição, sem qualquer contribuição da sua vontade, ou mesmo contra a sua vontade. Assim, é natural que o exercício desses direitos origine, para os terceiros que sofrem a sujeição, uma situação de intranquilidade cuja intensidade varia de caso para caso.

Desta forma, é necessário que os direitos potestativos sejam exercidos com certa urgência pelo seu titular, para que, assim, os terceiros afetados por este direito não fiquem em uma situação de intranquilidade.

3.4.3 Decadência legal e decadência convencional

Nas palavras de Diniz (2006, p. 413) a decadência pode ser conceituada como “a extinção do direito pela inação de seu titular que deixa escoar o prazo legal ou voluntariamente fixado para seu exercício”.

Desta forma, o prazo decadencial pode ser fixado pela lei ou por uma convenção entre as partes. Acerca disso discorre Schlichting (2004, p. 49):

O prazo decadencial incide em duas espécies distintas de fatos-situações- jurídicas, ambas relativas aos direitos chamados potestativos: os fatos correspondentes a prazo decadencial fixado pela lei, a decadência legal, e os fatos correspondentes a prazo decadencial fixado pelas partes, a decadência convencional.

Conforme explicado, a decadência legal é aquela cujo prazo é estabelecido em lei. Assim, esse tipo de decadência é irrenunciável, conforme dispõe o artigo 209 do Código Civil (BRASIL, 2002), pois não poderiam as partes contrariar o texto legal (SCHLICHTING, 2004, p. 50).

Pelo artigo 210 do Código Civil (BRASIL, 2002), o juiz deve conhecer de ofício a decadência prevista em lei, sem que seja arguida pela parte interessada ou a pedido do Ministério Público, já que este tipo de decadência é de ordem pública e de interesse social (SCHLICHTING, 2004, p. 52).

Quando, em seu artigo 209, o Código Civil diz que a decadência fixada em lei é irrenunciável, acaba admitindo a existência da decadência fixada pelas partes do negócio jurídico, quando, então, se admitirá a renúncia (VENOSA, 2005, p. 627).

Essa decadência cujo prazo é fixado pelas partes de um negócio jurídico é a decadência convencional. Dessa forma, pelo princípio da autonomia da vontade das partes, elas podem entrar em acordo e fazer constar no contrato o tempo para o direito ser exercido e para renunciar a decadência depois de consumada, já que, como observa Diniz (2006, p. 421), quem pode condicionar o exercício do direito também pode revogar essa condição.

Tendo em vista o caráter privado da decadência de direitos patrimoniais o juiz não pode declará-la de ofício, sem arguição do interessado, conforme preceitua o artigo 211 do Código Civil (SCHLICHTING, 2004, p. 52).

A decadência no Direito Previdenciário é legal, tendo em vista que está disposta no artigo 103, *caput*, da Lei n. 8.213/91, sendo, portanto, irrenunciável e deve ser alegada de ofício pelo juiz.

3.4.4 Forma de arguição

A decadência pode ser argüida através de ação ou por via de exceção. No primeiro caso, o titular do direito tenta exercitá-lo desprezando a decadência, assim, o interessado, pela ação, poderá pleitear a declaração de decadência. Já no segundo caso, se o titular pretender exercitar seu direito, por meio de uma ação, o interessado pleiteará a decadência por via de exceção (DINIZ, 2006, p. 414).

Segundo Diniz (2006, p. 415), podem argüir a decadência em desfavor do titular de um direito:

- 1) o sujeito passivo do direito, se este for objeto de relação jurídica obrigacional; 2) o sujeito passivo da ação, quando esta tiver por fundamento o direito decaído; 3) os sucessores, a título universal ou particular, do sujeito passivo do direito ou da ação; 4) qualquer terceiro a quem a eficácia do direito decaído acarretaria prejuízo, representando a decadência o afastamento desse prejuízo.

Este instituto de limitação temporal pode ser argüido em qualquer estado da causa e em qualquer instância, desde que antes do julgamento. Se o direito extingue-se pela decadência, não produzirá mais seus efeitos, assim, o juiz não poderá reconhecer um direito extinto, garantindo a eficácia da decadência (DINIZ, 2006, p. 414).

O juiz pode reconhecer de ofício a decadência legal, independentemente da arguição do interessado, assim sendo, poderá pronunciá-la em qualquer estado da causa. Inclusive o

Tribunal de segunda instância pode declarar a decadência não julgada pelo juiz de primeira instância (DINIZ, 2006, p. 414).

Contudo, conforme já explicado, somente a decadência decorrente de lei pode ser argüida de ofício pelo juiz, porque sendo de ordem pública é irrenunciável. No entanto, a decadência imposta por convenção das partes somente poderá ser alegada pelo interessado, já que é de ordem privada e, por isso, renunciável (DINIZ, 2006, p. 414).

3.4.5 Efeitos

Do próprio conceito de decadência pode-se retirar o seu efeito direto que é a extinção do direito em virtude da inércia por parte do titular ao exercê-lo, assim, extingue-se indiretamente a correspondente ação que o asseguraria e não poderá mais ser alegado nem por exceção. Os efeitos da decadência são extintivos de modo absoluto (DINIZ, 2006, p. 415).

Assim, para Diniz (2010, p. 432) a decadência tem duplo efeito, um direto que é a extinção do direito perante a inatividade de seu titular e outro indireto, pois ao extinguir o direito é também extinta, indiretamente, a ação correspondente para tê-lo efetivado.

Em regra, a decadência opera contra todos, contudo, o artigo 208 do Código Civil disciplina que “Aplica-se à decadência o disposto nos arts. 195 e 198, inciso I”, trazendo, assim, uma exceção à regra, prevista no artigo 198, I, do mesmo código: “Também não corre a prescrição: I - contra os incapazes de que trata o art. 3º[...]” (BRASIL, 2002).

Desta forma, o prazo decadencial não se aplica aos absolutamente incapazes de que trata o art. 3º do Código Civil (BRASIL, 2002): “I - menores de dezesseis anos; II - os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos; III – os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade”.

Quando se trata dos efeitos da decadência em direito intertemporal aplica-se o disposto no artigo 2.028 do Código Civil (BRASIL, 2002). Referido dispositivo é explicado por Diniz (2006, p. 416):

[...] o prazo decadencial que, por ocasião da entrada em vigor do novo Código, já tiver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada será o desta, apesar de ter sido reduzido pelo novo diploma legal, em respeito à patrimonialidade gerada; e se houver decorrido metade ou menos da metade do lapso temporal previsto no Código Civil de 1916, será o do novel Código Civil.

Além disso, a decadência não é suspensa nem interrompida, exceto se houver disposição legal em contrário, e só é impedida pelo exercício do direito a ela sujeito, dentro do período de tempo prefixado (DINIZ, 2006, p. 416; VENOSA, 2005, p. 603).

3.4.6 Disposições legais

O novo Código Civil trouxe várias inovações e, talvez, a maior delas foi tratar a decadência expressamente nos artigos 207 a 211, tornando mais clara a distinção da prescrição e tentando superar um erro histórico, pois o Código de 1916 tratou todos os prazos sob a denominação comum de prescrição (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2002, p. 489; VENOSA, 2005, p. 624).

Este erro cometido pelo legislador de 1916 “fazia com que o aplicador do direito tivesse de se rebelar contra a literalidade do texto legal e contra princípio básico de hermenêutica, distinguindo onde este não fazia, com base na essência e sentido do prazo previsto”. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2002, p. 489).

Desta forma, com o tratamento da decadência de forma explícita, separando-a da prescrição, no novo Código Civil ficou facilitada a compreensão desses dois institutos (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2002, p. 489).

O Código atual fez a separação da seguinte maneira: considerou a prescrição apenas para as situações previstas nos artigos 205 e 206, assim, todos os demais prazos extintivos presentes no Código, tanto na parte geral como na parte especial, são decadenciais. (VENOSA, 2005, p. 624).

Desta maneira, a decadência passou a ocupar uma posição de destaque no Código Civil, seus prazos estão inseridos dentro dos dispositivos legais dos respectivos institutos, inclusive na parte geral. Por exemplo, o artigo 178 estabelece prazo de decadência de quatro anos para anular os negócios jurídicos por erro, coação, dolo etc. (VENOSA, 2005, p. 627).

Em relação à decadência, o Código Civil dispõe apenas suas regras gerais e preferiu não se prender exclusivamente aos princípios doutrinários tradicionais em relação a esta matéria (GONÇALVES, 2009, p. 493; VENOSA, 2005, p. 627).

O artigo 207 do Código Civil (BRASIL, 2002) principia que: “Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição”. Assim, a regra geral é no sentido de que a decadência é contínua, contudo, tal regra não é absoluta, tendo em vista que pode ser criada uma exceção através de norma legal (GONÇALVES, 2009, p. 493; VENOSA, 2005, p. 627).

Em seu artigo 208, o Código Civil (BRASIL, 2002) determina que se aplique à decadência “o disposto nos artigos 195 e 198, inciso I”, que dizem respeito a incapazes. Referido artigo abre uma exceção em relação ao artigo 207, não permitindo que corra prazo decadencial contra os absolutamente incapazes (art. 198, I) e admitindo que os relativamente incapazes responsabilizem seus representantes que derem causa à decadência (art. 195) (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2002, p. 491; GONÇALVES, 2009, p. 493; VENOSA, 2005, p. 627).

O artigo 209 proclama nula a renúncia à decadência fixada em lei, admitindo, portanto, a decadência convencional. A irrenunciabilidade da decadência legal decorre de sua própria natureza, pois versa sobre questões de ordem pública. Já os prazos decadenciais fixados pela vontade das partes podem ser renunciados, por dizerem respeito a direitos disponíveis, visto que se as partes podem estabelecer também poderão abrir mão deles (DINIZ, 2006, p. 421; GONÇALVES, 2009, p. 493; VENOSA, 2005, p. 627).

A decadência fixada em lei deverá ser reconhecida de ofício pelo juiz, conforme preceitua o artigo 210 do Código Civil (BRASIL, 2002). Contudo, de acordo com o artigo 211 do aludido Código, na decadência convencional somente “a parte a quem aproveita pode alegá-la em qualquer grau de jurisdição, mas não pode o juiz suprir a alegação”. (VENOSA, 2005, p. 627-628).

Desta forma, conforme vislumbrado, os prazos de decadência estão espalhados pelas partes geral e especial do Código Civil e suas normas gerais estão dispostas nos artigos 207 a 211 do mesmo código (BRASIL, 2002).

3.4.7 Distinção entre prescrição e decadência

Embora este estudo recaia apenas sobre o instituto da decadência, tendo em vista que o prazo para revisar o ato de concessão de benefício previdenciário é decadencial, cabe diferenciar a decadência da prescrição, pois há muita confusão entre esses dois institutos.

Conforme visto, a confusão entre a prescrição e a decadência começou quando o legislador do Código Civil de 1916 dispôs os dois institutos de forma unificada, tratando ambos sob a denominação de prescrição. Acerca disso discorre Diniz (2006, p. 412):

O Código Civil brasileiro de 1916 não tratava, explicitamente, da decadência, confundindo prescrição e decadência devido à analogia existente entre ambas, por terem o traço comum da carga deletéria do tempo aliada à inatividade do titular do direito, e englobava, por isso, num só capítulo, prazos prescricionais e decadenciais. Não obstante, a jurisprudência e a doutrina passaram a entender que a decadência era um instituto jurídico que fazia parte de nosso direito positivo.

Apesar da grande analogia entre a decadência e a prescrição, por ambas se fundarem na inércia do titular do direito durante certo lapso de tempo, estes institutos não se confundem (DINIZ, 2006, p. 420; VENOSA, 2005, p. 600).

Para facilitar a compreensão dos institutos da prescrição e da decadência, a doutrina estabeleceu a distinção entre elas:

1) A primeira grande diferença está no fato de a decadência ser a extinção do direito potestativo pela falta de exercício dentro do prazo prefixado, atingindo, assim, indiretamente a ação cabível para efetivá-lo, enquanto a prescrição extingue o direito de ação, fazendo desaparecer, por via oblíqua, o direito por ela tutelado (DINIZ, 2006, p. 420; VENOSA, 2005, p. 600).

No mesmo sentido discorre Monteiro (1977, p. 287 apud VENOSA, 2005, p. 600): “a prescrição atinge diretamente a ação e por via oblíqua faz desaparecer o direito por ela tutelado; a decadência, ao inverso, atinge diretamente o direito e por via oblíqua, ou reflexa, extingue a ação”.

2) O prazo decadencial pode ser estabelecido pela lei ou pela vontade unilateral ou bilateral e, conforme já dito, os prazos de decadência legal não poderão ser aumentados ou diminuídos pelas partes, contudo, se a decadência for convencional, as partes podem modificar o prazo, baseados no princípio da autonomia de vontade (DINIZ, 2006, p. 420; VENOSA, 2005, p. 600).

Já o prazo prescricional nunca poderá ser alterado por acordo das partes, pois este somente existe quando for fixado por lei para o exercício da ação que o protege, não podendo, portanto, as partes contrariarem dispositivo legal (SCHLICHTING, 2004, p. 50).

3) Na prescrição e na decadência há divergência na natureza do direito que se extingue. A decadência supõe um direito que nasceu, mas que não se tornou efetivo pela falta de exercício, já aquela supõe um direito nascido e efetivo, mas que foi extinto pela falta de ação de seu titular (VENOSA, 2005, p. 601).

Para Venosa (2005, p. 602), “Uma das características da prescrição é que a ação tenha nascido, isto é, que seja exercitável. A decadência, por seu lado, extingue o direito antes que ele se torne efetivo pelo exercício, impedindo o nascimento da ação”.

4) A origem da ação desses institutos é diversa, na decadência a ação nasce junto com o direito e na prescrição a origem da ação é distinta da do direito, a ação nasce posteriormente, quando o direito já era existente e vem a ser violado (VENOSA, 2005, p. 601).

Nesse sentido discorre Diniz (2006, p. 421):

A prescrição supõe uma ação (em sentido material), ou melhor, uma pretensão cuja origem seria distinta da do direito, tendo assim nascimento posterior ao do direito, visto que decorre de sua violação, e a decadência supõe uma ação cuja origem é idêntica à do direito, sendo, por isso, simultâneo o nascimento de ambos.

5) A decadência, em tese, não é suspensa nem interrompida e somente é impedida pelo exercício do direito a ela sujeito. Já a prescrição pode ser suspensa ou interrompida nos casos previstos em lei (VENOSA, 2005, p. 603).

Diniz (2006, p. 421, grifo do autor) acrescenta à diferença apresentada a hipótese em que não corre o prazo de decadência:

A decadência, teoricamente, corre contra todos, não admitindo sua suspensão ou interrupção em favor daqueles contra os quais não corre a prescrição, com exceção do caso do art. 198, I, do CC (CC, arts. 207 e 208, *in fine*) e do art. 26, § 2º, da Lei n. 8.078/90: só pode ser obstada a sua consumação pelo exercício efetivo do direito ou da ação, quando esta constituir o meio pelo qual deve ser exercido o direito; a prescrição pode ser suspensa, impedida ou interrompida pelas causas previstas em lei.

Conforme já visto, a exceção existente, prevista no artigo 198, I, do CC (BRASIL, 2002), é que a decadência não corre contra os absolutamente incapazes, assim como acontece na prescrição, contudo, nos demais casos, o prazo decadencial não pode ser suspenso ou interrompido (DINIZ, 2006, p. 421; VENOSA, 2005, p. 603).

6) Outra diferença apresentada por Venosa (2005, p. 603, grifo do autor) é que “A decadência deve ser reconhecida de ofício pelo juiz e independe da argüição do interessado. A prescrição das ações patrimoniais não pode ser decretada *ex officio*, e depende sempre da alegação do interessado”.

Entretanto, essa regra somente se aplica para os casos de decadência legal, pois a decadência convencional o juiz não pode apreciar de ofício, mas somente quando houver provocação do interessado (DINIZ, 2006, p. 421).

7) A prescrição, após sua consumação, pode ser renunciada por aquele a quem aproveita. Na decadência ocorre de modo diverso, conforme disciplina Diniz (2006, p. 421):

[...] a decadência resultante de prazo prefixado legalmente não pode ser renunciada pelas partes, nem antes nem depois de consumada, sob pena de nulidade [...] os prazos decadenciais, decorrentes de convenção das partes, são suscetíveis de renúncia, por dizerem respeito a direitos disponíveis, visto que se as partes podem estabelecê-los, poderão abrir mão deles.

Desta forma, a prescrição admite renúncia, depois de consumada, por parte dos interessados, já a decadência, dependendo da espécie (legal ou convencional), pode, ou não, ser renunciada. A decadência convencional pode ser renunciada, já a legal não. (DINIZ, 2006, p. 421; VENOSA, 2005, p. 603).

8) Em relação ao tipo de ação sobre a qual os dois institutos recaem também há diferença:

Só as ações (em sentido material) condenatórias podem sofrer os efeitos da prescrição, pois são elas as únicas por meio das quais se protegem judicialmente os direitos que irradiam pretensões; isto é assim porque apenas os direitos a uma prestação são suscetíveis de lesão ou de violação. Por outro lado, a decadência atinge direitos potestativos, ou melhor, sem pretensão ou sem prestação que se caracterizam pelo fato de não poderem ser violados, uma vez que tendem à modificação do estado jurídico existente, não contendo nenhuma obrigação de outrem de realizar positiva ou negativamente um dado ato. P. ex.: é o que se dá quando a lei autoriza um cônjuge a requerer a separação de bens; o doador a revogar a doação por ingratidão do donatário; o vendedor a resgatar o fundo ou pleitear a rescisão por lesão. De modo que o prazo decadencial se refere a um direito potestativo que deve ser exercido, mediante ação constitutiva (positiva ou negativa), por mero ato de vontade, independentemente da atuação de terceiro (DINIZ, 2006, p. 422).

Resumindo, somente as ações condenatórias sofrem os efeitos da prescrição e a decadência só atinge direitos sem pretensão, que tendem à modificação do estado jurídico existente, ou seja, os direitos potestativos (DINIZ, 2006, p. 427).

Por fim, agora que já foi feito um apanhado histórico acerca da seguridade social, mais especificamente na seara da previdência social, e foram obtidas noções gerais acerca da decadência, cabe analisar a aplicação deste instituto no Direito Previdenciário, suas implicações e as divergências doutrinárias e jurisprudenciais.

4 DECADÊNCIA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Este capítulo tratará acerca da aplicação do instituto da decadência no Direito Previdenciário e suas implicações. Primeiramente, é necessário esclarecer como referido instituto foi inserido no ramo previdenciário e as alterações legislativas ocorridas a partir de então.

Posteriormente, será demonstrado o conflito de normas existente e os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais acerca do tema e, por fim, será feita uma análise acerca da possibilidade jurídica de aplicação do instituto da decadência para a revisão do ato de concessão de benefícios previdenciários concedidos antes de 28/6/1997.

4.1 SURGIMENTO E ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS DA DECADÊNCIA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Até se chegar ao prazo decadencial atualmente aplicado, muitas foram suas alterações ao longo do tempo. Antes de 27 de junho de 1997 sequer havia previsão de prazo decadencial para a revisão do cálculo dos benefícios previdenciários.

O artigo 103 da Lei n. 8.213/91, em sua redação original dispunha que: “Sem prejuízo do direito ao benefício, prescreve em 5 (cinco) anos o direito às prestações não pagas nem reclamadas na época própria, resguardados os direitos dos menores dependentes, dos incapazes ou ausentes”. (BRASIL, 1991).

Portanto, o segurado podia, a qualquer tempo, rever o ato de concessão de seu benefício, tendo este direito incorporado ao seu patrimônio jurídico, com a ressalva apenas das parcelas atingidas pela prescrição quinquenal (CASTRO; LAZZARI, 2002).

A decadência, para o Direito Previdenciário, surgiu apenas com a edição da Medida Provisória n. 1.523-9, de 27/6/1997 (BRASIL, 1997b), posteriormente convertida na Lei n. 9.528/1997 (BRASIL, 1997a), que deu ao artigo 103 da Lei n. 8.213/91 a seguinte redação:

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. (BRASIL, 1991).

O dispositivo é novamente alterado em 23 de outubro de 1998 com a Medida Provisória n. 1.663-15 (BRASIL, 1998b), convertida na Lei n. 9.711/98 (BRASIL, 1998a),

sendo que a única mudança foi a redução do prazo para 5 anos, tendo as demais disposições permanecido inalteradas.

Finalmente o artigo 103 da Lei n. 8.213/1991 (BRASIL, 1991) ganha sua redação atual com a edição da Medida Provisória n. 138, de 19 de novembro de 2003, (BRASIL, 2003), reproduzida na Lei n. 10.839, de 5 de fevereiro de 2004 (BRASIL, 2004), *in verbis*:

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 (BRASIL, 1991).

Assim, o artigo em comento está em sua quarta redação e é a partir dela que será demonstrado o aparente conflito de normas surgido a partir dessa mudança normativa ao longo do tempo.

4.2 INTERPRETAÇÃO DA DECADÊNCIA NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO DIANTE DA OMISSÃO DO LEGISLADOR

Ao passar por algum evento infortúnio (morte, invalidez, idade avançada, doença, acidente de trabalho, desemprego involuntário) o segurado da previdência social tem direito a receber um benefício previdenciário, tornando-se, assim, um beneficiário da previdência social.

Ocorre que, muitas vezes, ao implantar os benefícios, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) não observa as normas legais. Desta forma, é grande o número de ações judiciais visando à revisão dos atos errôneos de concessão de benefícios.

Conforme visto, inicialmente, todos os benefícios previdenciários concedidos até a edição da Medida Provisória n. 1.523-9 de 28 de junho de 1997 poderiam ser revisados a qualquer tempo. Posteriormente, a referida norma instituiu o prazo decadencial de dez anos para a revisão dos benefícios concedidos após a sua edição (BRASIL, 1997b).

Contudo, ao instituir o prazo decadencial no direito previdenciário, o legislador foi omissivo quanto à aplicação da norma em relação às revisões requeridas por beneficiários que tiveram seus benefícios concedidos antes de sua vigência, ou seja, os benefícios concedidos antes de 28 de junho de 1997.

Assim, em resumo, a questão controvertida, que faz parte do presente trabalho, está em saber se os benefícios concedidos até a edição da Medida Provisória n. 1.523-9/1997

(BRASIL, 1997b) podem ser atingidos pelo instituto da decadência e, caso atingidos, qual seria o termo inicial para contagem.

A referida controvérsia diz respeito à eficácia das normas no tempo, pois o legislador não definiu se o prazo decadencial introduzido pela Medida Provisória n. 1.523-9/1997 (BRASIL, 1997b) traria efeitos retroativos aos benefícios já concedidos, que faria incidir, assim, a decadência a todos os benefícios já concedidos.

Desta forma, este capítulo tratará acerca da grande discussão sobre esse tema, já que o legislador não o deixou suficientemente claro na redação do artigo 103 da Lei n. 8.213/91 (BRASIL, 1991), precisando ser elucidado com a análise doutrinária e jurisprudencial.

4.3 IRRETROATIVIDADE DA LEI *versus* APLICAÇÃO GERAL DA LEI NOVA

Diante da omissão do legislador, o juiz deve buscar outros meios de decidir a questão controvertida, tendo em vista que não pode deixar as partes da lide sem uma solução, ainda que haja divergência doutrinária e jurisprudencial acerca do tema.

Acerca disso discorre Venosa (2005, p. 98): “Na omissão da lei, o juiz vale-se, de acordo com o art. 4º da Lei de Introdução do Código Civil, da analogia, dos costumes e dos princípios gerais de Direito. A essas fontes acrescentamos a doutrina, a jurisprudência e a equidade [...]”.

No mesmo sentido dispõe Código de Processo Civil em seu artigo 126: “O juiz não se exime de sentenciar ou despachar alegando lacuna ou obscuridade da lei. No julgamento da lide caber-lhe-á aplicar as normas legais; não as havendo, recorrerá à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito”. (BRASIL, 1973).

Assim, ante o caso em estudo, com a omissão do legislador em definir se a decadência pode ser aplicada para a revisão dos benefícios previdenciários concedidos antes do referido instituto ser inserido no ordenamento jurídico previdenciário, os julgadores devem recorrer a outras fontes de direito, o que acaba fazendo com que existam diferentes posicionamentos acerca do mesmo caso.

No caso em tela, os juízes podem decidir pela aplicação da decadência a todos os benefícios já concedidos ou pela irretroatividade da lei, somente aplicando a decadência para os benefícios concedidos depois da Medida Provisória n. 1.523-9/1997 (BRASIL, 1997b), convertida na Lei n. 9.528/1997 (BRASIL, 1997a).

Acerca da retroatividade e irretroatividade da lei discorre Diniz (2006, p. 100, grifo do autor):

É *retroativa* a norma que atinge os efeitos de atos jurídicos praticados sob o império da norma revogada. É *irretroativa* a que não se aplica a qualquer situação jurídica constituída anteriormente. Não se pode aceitar a retroatividade e a irretroatividade como princípios absolutos. O ideal seria que a nova lei retroagisse em alguns casos e em outros não. Foi o que fez o direito pátrio no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal e no art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei de Introdução ao Código Civil.

Os artigos mencionados, da Lei de Introdução ao Código Civil (BRASIL, 1942) e da Constituição Federal (BRASIL, 1988), dispõem, respectivamente:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Conforme se percebe, quando a lei atingir o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada a regra é a irretroatividade. Assim, a retroatividade e a irretroatividade não podem ser consideradas absolutas, devendo ser aplicadas de forma harmônica, de acordo com cada caso concreto (DINIZ, 2006).

Na questão sob análise, a discussão acerca da possibilidade de retroagir a norma que institui a decadência gira em torno do direito adquirido dos beneficiários que tiveram seus benefícios concedidos sob a égide da lei antiga, que não dispunha sobre a decadência.

O direito adquirido, nas palavras de Diniz (2006, p. 100), “é o que já se incorporou definitivamente ao patrimônio e à personalidade de seu titular”.

Nas palavras de Bastos e Martins (1989, p. 192) “O direito adquirido consiste [...] continuar-se a gozar dos efeitos de uma lei pretérita mesmo depois de ter ela sido revogada”.

Desta forma, levando-se em consideração o direito adquirido, as partes que tiveram seus benefícios concedidos antes de a decadência ser inserida no direito previdenciário podem revisar seus benefícios a qualquer tempo, já que têm direito adquirido ao regime jurídico anterior.

Contudo, na questão sob análise, a norma que institui a decadência é de ordem pública, fazendo mudar de figura o direito adquirido, pois há o entendimento de que não há direito adquirido perante lei de ordem pública (VENOSA, 2005). Além disso, há o entendimento jurisprudencial de que não há direito adquirido a regime jurídico.

Assim, a discussão doutrinária e jurisprudencial acerca do tema (direito à revisão por erro ocorrido na concessão de benefício previdenciário) está na possibilidade de retroagir a norma que institui a decadência, que é de ordem pública, para aplicá-la a todos os benefícios já concedidos, mesmo que atinja o direito adquirido dos beneficiários que tiveram seus benefícios concedidos sob a égide da lei antiga, que não previa a decadência.

A base da argumentação dos doutrinadores e julgadores contrários à retroação é de que os beneficiários tem direito adquirido ao regime jurídico anterior (sem previsão de decadência) e dos favoráveis à retroação é que não há direito adquirido a regime jurídico e quando tratar-se de lei de ordem pública.

Entretanto, a discussão vai além desses argumentos, diversos outros podem ser encontrados, que serão expostos a seguir, juntamente com a jurisprudência de cada órgão julgador e o entendimento dos doutrinadores.

4.4 POSSIBILIDADE JURÍDICA DE APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA DECADÊNCIA PARA A REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS CONCEDIDOS ANTES DE 28/6/1997

Ante a ausência de norma legal que defina pela retroatividade ou não da decadência para aplicá-la aos benefícios concedidos antes da vigência da norma que previu referido instituto no ordenamento jurídico previdenciário, é necessário recorrer a outras fontes do direito.

Segundo Reale (1973 apud VENOSA, 2005, p. 37) entende-se por fonte do Direito “os processos ou meios em virtude dos quais as regras jurídicas se positivam com legítima força obrigatória, isto é, com vigência e eficácia”.

Assim, é de suma importância conhecer a jurisprudência existente acerca do caso em tela, uma vez que esta “é o próprio direito ao vivo, cabendo-lhe o importante papel de preencher as lacunas do ordenamento nos casos concretos” (VENOSA, 2005, p. 49).

Desta forma, até que se crie uma norma jurídica tratando acerca da retroatividade ou não da decadência, a jurisprudência é um importante meio para que os casos concretos não fiquem sem solução, preenchendo, assim, as lacunas da lei.

Por fim, a jurisprudência pode ser considerada como um meio para uma futura positivação de uma norma jurídica, tendo em vista que “orienta o legislador, quando procura dar coloração diversa à interpretação de uma norma, ou quando preenche uma lacuna”. (VENOSA, 2005, p. 49).

Diante da importância da jurisprudência para o ordenamento jurídico como um todo, serão analisados os entendimentos jurisprudenciais mais relevantes, a fim de possibilitar uma melhor compreensão acerca do tema deste estudo.

O Superior Tribunal de Justiça tem proferido decisões controversas acerca do tema, além de, recentemente, ter mudado o seu entendimento, conforme será demonstrado.

Primeiramente, referido Tribunal entendia pela inaplicabilidade do prazo decadencial para os benefícios concedidos anteriormente Medida Provisória n. 1.523/97 (BRASIL, 1997b), afirmando que a lei nova somente poderá atingir as relações jurídicas constituídas a partir de sua vigência até porque a norma não é expressamente retroativa:

PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. OMISSÃO CONSTATADA. DECISÃO ULTRA PETITA. REVISÃO DE BENEFÍCIO. DECADÊNCIA. PRAZO. TERMO INICIAL. ART. 103 DA LEI 8.213/91 E SUAS POSTERIORES ALTERAÇÕES. BENEFÍCIO CONCEDIDO ANTES DA SUA VIGÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE RETROAÇÃO. PRECEDENTES EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS COM ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS INFRINGENTES. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Constitui julgamento ultra petita a decisão que inclui na condenação do INSS verbas não expressamente deduzidas pelo autor em sua petição inicial. Inteligência do art. 460 do CPC.

2. **O prazo decadencial estabelecido no art. 103 da Lei 8.213/91, e suas posteriores alterações, não pode retroagir para alcançar situações pretéritas, atingindo benefícios regularmente concedidos antes da sua vigência.** Precedentes.

3. Embargos de declaração acolhidos, com atribuição de efeitos infringentes, para dar parcial provimento ao recurso especial (BRASIL, 2008b, grifo nosso).

Outro argumento antes utilizado pelo STJ para defender a irretroatividade da decadência, é que esta se trata de instituto de direito material e, portanto, somente produz efeitos sobre os benefícios concedidos após a sua entrada em vigor, ou seja, a partir de 28/6/1997, conforme julgado:

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO. LEI Nº 9.528/1997. BENEFÍCIO ANTERIORMENTE CONCEDIDO. DECADÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO QUINQUÊNAL.

1. Esta Corte já firmou 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, 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. Na hipótese dos autos, o benefício foi concedido antes da vigência da inovação mencionada e, portanto, não há falar em decadência do direito de revisão, mas, tão-somente, da prescrição das parcelas anteriores ao quinquênio antecedente à propositura da ação.

3. Agravo regimental improvido (BRASIL, 2008a, grifo nosso).

Desta forma, o posicionamento do STJ apontava no sentido de que a Medida Provisória n. 1.523/97 (BRASIL, 1997b), instituidora da decadência no âmbito previdenciário é norma de direito material e, por isso, não pode retroagir para alcançar situação jurídica consolidada anteriormente (concessão do benefício).

Contudo, com esse posicionamento, o STJ entrou em contradição, tendo em vista que quando da interpretação do artigo 54 da Lei n. 9.874/99 (BRASIL, 1999), que instituiu o prazo de decadência em favor dos administrados, o STJ entendeu de maneira diversa.

Até o advento da referida lei, a Administração Pública poderia rever a qualquer momento os atos ilegais, não se sujeitando a qualquer prazo de caducidade, nos termos da súmula 473 do STF (BRASIL, 1969):

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Depois de algumas controvérsias o STJ firmou o entendimento de que a decadência para a Administração revisar os benefícios concedidos anteriormente à Lei n. 9.874/99, teria início a partir da vigência desta, nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VANTAGEM FUNCIONAL. ATO ADMINISTRATIVO. REVOGAÇÃO. PRESCRIÇÃO. ART. 54, DA LEI Nº 9784/99. IRRETROATIVIDADE. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. DIFERENÇA PESSOAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PRECEDENTES. ORDEM DENEGADA.

I - A Eg. Corte Especial deste Tribunal pacificou entendimento no sentido de que, anteriormente ao advento da Lei nº 9.784/99, a Administração podia rever, a qualquer tempo, seus próprios atos quando eivados de nulidade, nos moldes como disposto nas Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal. Restou ainda consignado, que **o prazo previsto na Lei nº 9.784/99 somente poderia ser contado a partir de janeiro de 1999, sob pena de se conceder efeito retroativo à referida Lei.**

II - Consoante entendimento desta Corte, não resta configurada qualquer irregularidade, ilegalidade ou ofensa a direito adquirido na determinação de suspensão de pagamento de vantagem funcional percebida indevidamente. Precedentes.

III - Ordem denegada (BRASIL, 2008c, grifo nosso).

Portanto, o STJ adotava, até abril de 2012, uma interpretação para a decadência no âmbito do direito previdenciário e outra diametralmente oposta, quando o assunto em debate se referia ao direito administrativo.

Contudo, após abril de 2012, o STJ passou a interpretar de maneira diversa acerca da possibilidade de retroação da decadência para atingir os benefícios concedidos antes de aludido instituto ser inserido no ordenamento jurídico previdenciário, conforme julgado abaixo:

PREVIDÊNCIA SOCIAL. REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. DECADÊNCIA. PRAZO. ART. 103 DA LEI 8.213/91. BENEFÍCIOS ANTERIORES. DIREITO INTERTEMPORAL.

1. Até o advento da MP 1.523-9/1997 (convertida na Lei 9.528/97), não havia previsão normativa de prazo de decadência do direito ou da ação de revisão do ato concessivo de benefício previdenciário. Todavia, com a nova redação, dada pela referida Medida Provisória, ao art. 103 da Lei 8.213/91 (Lei de Benefícios da Previdência Social), ficou estabelecido 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, 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".

2. Essa disposição normativa não pode ter eficácia retroativa para incidir sobre o tempo transcorrido antes de sua vigência. Assim, **relativamente aos benefícios anteriormente concedidos, o termo inicial do prazo de decadência do direito ou da ação visando à sua revisão tem como termo inicial a data em que entrou em vigor a norma fixando o referido prazo decenal (28/06/1997)**. Precedentes da Corte Especial em situação análoga (v.g.: MS 9.112/DF Min. Eliana Calmon, DJ 14/11/2005; MS 9.115, Min. César Rocha (DJ de 07/08/06, MS 11123, Min. Gilson Dipp, DJ de 05/02/07, MS 9092, Min. Paulo Gallotti, DJ de 06/09/06, MS (AgRg) 9034, Min. Félix Fischer, DL 28/08/06).

3. Recurso especial provido (BRASIL, 2012a, grifo nosso).

O novo entendimento é de que é possível aplicar o prazo de decadencial de dez anos para revisão de benefícios previdenciários concedidos antes de 28 de junho de 1997, contudo, o prazo para a ação deve ser contado a partir da referida data, quando o prazo decadencial foi instituído.

Esta mudança de entendimento ocorreu com a alteração de competência para as matérias previdenciárias no STJ. A competência que era da Terceira Seção passou, após 5 de dezembro de 2011, para a Primeira Seção, que interpretou a questão de modo diverso.

Segundo o voto do ministro Zavascki (BRASIL, 2012a), não seria possível que a decadência tivesse eficácia retroativa para atingir o tempo transcorrido antes de ser instituída, isso acabaria por eliminar o direito dos beneficiários que tiveram seus benefícios concedidos sob o regime jurídico mais benéfico, sem a previsão de decadência.

Na prática, isso faria com que muitos beneficiários tivessem perdido seu direito à revisão antes mesmo de a decadência ser instituída, isso sim seria dar efeito retroativo a esta norma.

Nas palavras de Zavascki:

[...] se antes da modificação normativa podia o segurado promover *a qualquer tempo* o pedido de revisão dos atos concessivos do benefício previdenciário, é certo afirmar

que a norma superveniente não poderá incidir sobre o tempo passado, de modo a impedir a revisão; mas também é certo afirmar que a nova disposição legal está apta a incidir sobre o tempo futuro, a contar de sua vigência (BRASIL, 2012a, grifo do autor).

Desta forma, o entendimento que agora vigora é de que não há efeitos retroativos ao se aplicar a decadência para os benefícios concedidos antes da Medida Provisória n. 1.523/97 (BRASIL, 1997b), desde que o termo inicial seja contado a partir da vigência desta norma. Somente teria efeitos retroativos caso a norma incidisse sobre o tempo passado, impedindo, assim, a revisão de muitos benefícios.

Em relação ao argumento utilizado por aqueles que defendem a irretroatividade da norma que introduziu a decadência no ordenamento jurídico previdenciário, de que os beneficiários teriam direito adquirido ao regime jurídico da época em que seus benefícios foram concedidos (sem previsão da decadência), o ministro Zavascki rebateu afirmando que “conforme de comum sabença, não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico”. (BRASIL, 2012a).

Com este novo posicionamento a contradição existente entre as decisões proferidas pelo STJ foi sanada, tendo em vista que se passou a dar às revisões dos benefícios previdenciários requeridas pelos segurados o mesmo entendimento que se dava às revisões requeridas pelo INSS.

Assim, igualou-se a interpretação dada ao direito previdenciário e ao direito administrativo. Aliás, este foi um dos motivos pelo qual o ministro Zavascki proferiu a decisão que mudou o entendimento antes aplicado, ele considerou a situação previdenciária idêntica à administrativa:

O entendimento da Corte Especial (que, ademais, foi adotado também pelos demais órgãos fracionários do STJ) deve ser mantido e, pelos seus próprios fundamentos, adotado na situação agora em exame. [...] É nessa perspectiva que, a exemplo do que fez a Corte Especial em relação ao artigo 54 da Lei 9.784, de 1999, deve ser interpretado e aplicado o art. 103 da Lei 8.213/91, com a redação que recebeu a partir da MP 1.523-9/97 e que resultou na conferida pela Lei 10.839/04. (BRASIL, 2012a).

O ministro considerou incompatível o posicionamento antes adotado pela Terceira Seção em relação à orientação da Corte Especial acerca de direito intertemporal em casos semelhantes, inclusive quanto à decadência em favor dos beneficiários. Nas palavras de Zavascki (BRASIL, 2012^a, grifo nosso):

[...] a instituição de prazo decadencial para a revisão de benefício previdenciário, prevista no art. 103 da Lei 8.213/91 (redação atual da Lei 10.839/04), é absolutamente idêntica a do art. 54 da Lei 9.784/99, que instituiu o prazo de decadência de cinco anos para a Administração rever seus atos. Nos dois casos, não havia, antes das respectivas leis instituidoras, prazo algum de decadência; depois,

passou a haver, num caso de 10 anos, no outro, de 05 anos. Nos dois casos, a pergunta que centralizou o cerne da controvérsia é a mesma, a saber: o prazo de decadência, fixado pela lei nova, se aplica à revisão de atos da Administração praticados em data anterior à sua vigência? Pois bem, no julgamento do MS 9.112/DF (Min. Eliana Calmon, DJ 14/11/2005), a Corte Especial, ao apreciar o tema pela primeira vez, a propósito do art. 54 da Lei 9.784/99, assentou o entendimento de que a Lei nova se aplica, sim, a atos anteriores, mas, relativamente a eles, o prazo decadencial conta-se a partir da sua vigência (e não da data do ato, porque aí, sim, haveria aplicação retroativa). Eis o que, a propósito, afirmou a Ministra relatora em seu voto: Ora, até 1999, data da Lei 9.784, a Administração podia rever os seus atos, a qualquer tempo (art. 114 da Lei 8.112/90). Ao advento da lei nova, que estabeleceu o prazo de cinco anos, observadas as ressalvas constitucionais do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF), a incidência é contada dos cinco anos a partir de janeiro de 1999. Afinal, a lei veio para normatizar o futuro e não o passado. Assim, quanto aos atos anteriores à lei, o prazo decadencial de cinco anos tem por termo *a quo* a data da vigência da lei, e não a data do ato.

Desta forma, percebe-se que a mudança no entendimento do STJ com relação à aplicação da decadência para a revisão dos benefícios previdenciários concedidos antes de referido instituto ser inserido no direito previdenciário trouxe uniformidade para os julgados desse Tribunal, tendo em vista que antes se mostravam contraditórios.

A Turma Nacional de Uniformização, em um primeiro momento, no julgamento do Pedido de Uniformização de Lei Federal n. 2007.51.60.003313-6 seguiu o antigo posicionamento do STJ, no sentido de que o instituto da decadência do artigo 103 da Lei n. 8.213/91 (BRASIL, 1991) não possui o condão de afetar os benefícios concedidos antes de sua vigência:

PREVIDENCIÁRIO – REVISÃO DA RENDA MENSAL INICIAL DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO – ÍNDICES DE CORREÇÃO PREVISTOS NA LEI Nº 6.423/77 (OTN/ORTN) – BENEFÍCIO ANTERIOR A LEI Nº 8.213/91 – POSSIBILIDADE – PRAZO DECADENCIAL PREVISTO NO ART. 103 DA LEI Nº 8.213/91 – NÃO APLICAÇÃO – RECURSO PROVIDO.

1) Os índices a serem observados para a correção dos salários-de-contribuição dos benefícios previdenciários concedidos anteriormente à edição da lei nº 8.213/91 são aqueles previstos na lei nº 6.423/77, ou seja, OTN/ORTN. Precedentes do STJ.

2) **Não se aplica o instituto da decadência do art. 103 da lei nº 8.213/91, com a redação dada pela lei nº 9.528/97 a fatos anteriores a sua vigência.**

3) Pedido de Uniformização de Jurisprudência conhecido e provido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima indicadas, decide a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, por maioria, conhecer o presente pedido de uniformização, e no mérito, dar provimento, tendo votado o Presidente para desempate, nos termos do voto e ementa constante dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado (BRASIL, 2009a, grifo do autor).

Porém, ao contrário do que possa parecer a primeira vista, a matéria não estava pacífica no seio da Turma Nacional, pois é importante notar que a decisão foi proferida por

maioria de votos, sendo que o voto de desempate foi do Presidente, o qual proferiu voto de qualidade.

A tese vencida, chefiada pelo voto do Juiz Manoel Rolim Campbell Penna, traz preciosos argumentos para enriquecer o debate, o que fez com que a discussão ainda rendesse muitos frutos até ser pacificada.

Em resumo, argumenta que o entendimento sufragado pelo STJ fere os princípios constitucionais da segurança jurídica e da isonomia (BRASIL, 2009a).

A segurança jurídica restaria abalada posto que um Estado Democrático de direito repugna a possibilidade de eternização dos conflitos, sendo que os institutos da prescrição e da decadência viriam ao encontro da estabilização das relações jurídicas. Menciona que a Constituição Federal expressamente ressalvou as situações em que pela relevância do tema não ocorre a morte do direito pela inércia do titular:

Assim, por exemplo, a Constituição Federal precisou estatuir expressamente a imprescritibilidade dos crimes de racismo e de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, incs. XLII e XLIV), das ações de ressarcimento ao erário pelos prejuízos que lhe advenham por ilícitos (art. 37, § 5o) e a dos direitos dos índios sobre suas terras ancestrais (art. 231, § 4o) (BRASIL, 2009a).

Aduz, ainda, o voto vencido, que a aplicação da norma para os benefícios concedidos antes de 1997 não significa dar aplicação retroativa à nova lei, posto que o prazo de 10 anos passaria a fluir apenas a partir da vigência do novo diploma. Cita diversos precedentes doutrinários e jurisprudenciais nesse sentido (BRASIL, 2009a).

Não prevalece o argumento de que existiria ofensa ao direito adquirido, pois como vem decidindo o STF não existe direito adquirido a regime jurídico (BRASIL, 2012b). Cita precedentes jurisprudenciais e doutrinários no sentido da possibilidade de instituição de prazo decadencial para direitos que vigoravam sem prazo algum (BRASIL, 2009a).

Por último, sustenta que o entendimento dominante viola o princípio constitucional da isonomia, posto que não existe razoabilidade para a distinção, pois

[...] em que se desigualam o aposentado no dia 25 de junho de 1997 do aposentado no dia 30 de junho do mesmo ano? Ambos estão filiados ao mesmo regime, verteram iguais contribuições e submeteram-se às mesmas regras de concessão dos benefícios previdenciários. Afastadas – como se espera ter demonstrado – as hipóteses de ofensas a ato jurídico perfeito ou a direito adquirido, não há razão ou razoabilidade em que o primeiro possa eternamente postular a revisão do ato de concessão de seu benefício previdenciário e o segundo tenha esse seu direito limitado a 10 anos (BRASIL, 2009a).

O entendimento da TNU muda com o julgamento do Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal 2006.70.50.007063-9, julgado em 08/02/2010 e publicado em 24/06/2010:

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 (BRASIL, 2010b, grifo nosso).

Esse posicionamento vem sendo mantido pela TNU, como podemos ver pelo julgamento do Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal n. 2008.51.51.044513-2, julgado em 08/04/2010 e publicado em 11/06/2010:

E M E N T A 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. A Turma Nacional de Uniformização, na sessão realizada em 08.02.2010, no julgamento do PEDILEF nº 2006.70.50.007063-9, **entendeu ser aplicável o art. 103 da Lei nº 8.213/1991 à revisão de todos os benefícios previdenciários, sejam eles anteriores ou posteriores à Medida Provisória nº 1.523-9/1997.**

2. 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, operou-se 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. 4. Pedido de Uniformização conhecido e não provido (BRASIL, 2010c, grifo nosso).

Desta forma, o posicionamento, antes minoritário, dado pelo voto divergente do Juiz Manoel Rolim Campbell Penna passou a ser utilizado como regra nas decisões proferidas pela Turma Nacional de Uniformização, para permitir a aplicação da decadência aos atos tendentes a revisão de benefícios previdenciários concedidos antes de 28/6/1997.

Atualmente, a Turma Regional de Uniformização das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais da 2ª Região é a única a sumular a matéria em consonância com o entendimento hoje predominante no STJ.

Nesse sentido foi editada a súmula n. 8, com a seguinte redação:

Em 01.08.2007 operou-se a decadência das ações que visem à revisão de ato concessório de benefício previdenciário instituído anteriormente a 28.06.1997, data de edição da MP nº 1.523-9, que deu nova redação ao art. 103 da Lei nº 8.213/91. Precedente: processo nº 2008.50.50.000808-0. (BRASIL, 2009b)

O verbete sumular n. 8 pôs fim a divergência entre as Turmas Recursais do Rio de Janeiro e Espírito Santo, tendo a Turma Regional se posicionado no sentido de acolher o posicionamento das Turmas Recursais do Rio de Janeiro que inclusive já haviam sumulado a matéria:

TR-RJ – Enunciado n. 63 - Em 01.08.2007 operou-se a decadência das ações que visem à revisão de ato concessório de benefício previdenciário instituído anteriormente a 28.06.1997, data de edição da MP nº 1.523-9, que deu nova redação ao art. 103 da Lei nº 8.213/91. Precedente: Processo nº 2007.51.51.018031-4/01 (BRASIL, 2008d).

As Turmas Recursais do Rio de Janeiro foram as pioneiras a divergir do pensamento dominante antes adotado pelo STJ, e foram o embrião da mudança de entendimento da TNU e, provavelmente, do próprio STJ.

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3 adotou, recentemente, a exemplo do STJ, o entendimento de que é possível aplicar a decadência para a revisão do ato de concessão dos benefícios previdenciários concedidos antes de 28/6/1997:

Assim, reformulei o entendimento adrede exarado e me curvei à decisão do Superior Tribunal de Justiça, cujos fundamentos ficam fazendo parte integrante do vertente recurso.

Na hipótese vertente, reconheço a ocorrência da decadência, nos termos da redação do art. 103 da Lei 8.213/91, dada pela MP 1.523-9/97, a qual entrou em vigor na data de sua publicação, posteriormente convertida na Lei 9.528/97.

Tendo sido o benefício da parte autora deferido em 16.03.97 e a presente ação ajuizada apenas em 04.03.09, ou seja, transcorridos mais de 10 (dez) anos do termo a quo de contagem para o prazo decadencial, aos 28.06.97 (data da publicação da MP 1.523-9), operou-se a decadência para todo e qualquer direito ou ação em face da revisão do ato de concessão da benesse sub judice, vez que o termo ad quem se deu em 28.06.07 (BRASIL, 2012c, grifo nosso).

Assim, a partir de abril de 2012 o TRF3 mudou seu entendimento acerca do tema, optando, assim, por seguir a jurisprudência dominante para aplicar a decadência para os benefícios concedidos antes de 1997. Note-se que na própria decisão foi mencionada a recente mudança de posicionamento do STJ.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4 ainda segue o antigo posicionamento do STJ, não admitindo a incidência do prazo decadencial sobre as revisões de benefícios previdenciários concedidos antes de 28/6/1997:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. DECADÊNCIA.

1. O prazo decadencial aplicável é aquele vigente quando da concessão do benefício previdenciário, não podendo retroagir para alcançar as situações consolidadas anteriormente à sua vigência. Precedentes do STJ.

2. As aposentadorias concedidas antes de 27-06-1997, data em que entrou em vigor a MP n. 1.523-9, posteriormente convertida na Lei n. 9.528, de 10-12-1997, que instituiu o prazo decadencial de dez anos, não estão submetidas a prazo decadencial; [...] (BRASIL, 2012d).

O argumento utilizado para defender seu posicionamento é de que a norma que instituiu a decadência não pode retroagir para alcançar as situações solidificadas anteriormente à sua vigência.

Desta maneira, a jurisprudência do TRF4 é uma das únicas que ainda não reconheceu a aplicação da decadência para os benefícios previdenciários concedidos antes de 1997, estando, assim, em discordância com os demais Tribunais.

A doutrina, assim como o TRF4, tem se posicionado no sentido de não haver decadência para a revisão da RMI dos benefícios concedidos anteriormente à 28/6/1997, nesse sentido: Hermes Arrais Alencar (2007), Marina Vasques Duarte (2007), Jefferson Luis Kravchychyn (2010), Gisele Lemos Kravchychyn (2010), Carlos Alberto Pereira de Castro (2010), João Batista Lazzari (2010) e Hélio do Valle Pereira (1999).

Argumentam que por não haver prazo decadencial quando do deferimento do benefício teria se incorporado ao patrimônio jurídico do segurado a possibilidade de rever o ato concessório a qualquer tempo.

Existe ainda o entendimento doutrinário de que o instituto da decadência em direito previdenciário, do artigo 103 da Lei n. 8.213/91, seria inconstitucional. Nesse sentido podemos citar Duarte (2007, p. 158-159):

De qualquer forma, tais alterações afiguram-se inconstitucionais por afrontar o direito adquirido prescrito no artigo 5º, XXXVI, da CF. Afinal, o ato de concessão do benefício previdenciário é vinculado à lei vigente à época da constituição dos requisitos. Se o segurado ou o dependente não o requerer na época própria, poderá fazê-lo a qualquer tempo (art. 102, da Lei 8.213/91). Da mesma forma, se a administração procedeu de forma equivocada na aplicação da legislação, deve o segurado poder questioná-lo a qualquer tempo, ainda que para discutir valores calculados a menor em sua renda mensal inicial, com reflexos no benefício que percebe atualmente.

Ademais, as prestações vincendas advindas da renda mensal inicial têm natureza alimentar, e como tal são irrenunciáveis (art. 114 da Lei 8.213/91). Diretamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da Carta Constitucional brasileira, essa garantia legal protege o benefício no seu valor integral e não apenas parcial. Por isso, se o segurado está percebendo quantia inferior à devida por lei, não se pode falar em decadência do direito de pleitear a revisão das parcelas que estão por vencer.

Esse entendimento é minoritário, pois há a necessidade da limitação temporal, inclusive no direito previdenciário, para que as relações jurídicas não fiquem indefinidamente pendentes de solução, causando, assim, uma insegurança jurídica.

Desta forma, o entendimento dominante na doutrina é de que não é possível a aplicação da decadência para a revisão dos benefícios previdenciários concedidos antes de 28/6/1997, com base no argumento de que os beneficiários têm direito ao regime jurídico da data em que seus benefícios foram concedidos, ou seja, sem a previsão de prazo decadencial.

Toda esta discussão envolvendo incidência da decadência no direito de revisar os benefícios previdenciários concedidos antes Medida Provisória n. 1.523-9/97 (BRASIL, 1997b) permanecerá viva até que o Supremo Tribunal Federal tome um posicionamento acerca do tema.

A maior parte das ações que versam sobre esse assunto está sendo sobrestada, ou seja, está sendo paralisada temporariamente, isto porque o STF admitiu repercussão geral no Recurso Extraordinário n. 626.489 (BRASIL, 2010a) que trata acerca da possibilidade de aplicação da decadência para a revisão dos benefícios concedidos antes de 28/6/1997:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIOS. FIXAÇÃO DE PRAZO DECADENCIAL. MEDIDA PROVISÓRIA 1.523, DE 27/06/1997. BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ANTERIORMENTE À RESPECTIVA VIGÊNCIA. DIREITO ADQUIRIDO. SEGURANÇA JURÍDICA. PRESENÇA DA REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL DISCUTIDA. Possui repercussão geral a questão constitucional alusiva à possibilidade de aplicação do prazo decadencial estabelecido pela Medida Provisória 1.523/1997 aos benefícios previdenciários concedidos antes da respectiva vigência.

Assim, até que o STF decida referido processo, todos os demais que versarem sobre o mesmo tema serão sobrestados.

Cumprе ressaltar que, há muito tempo, em situações análogas, o STF entende que a norma superveniente não poderá retroagir à situação pretérita, contudo, é possível aplicar a nova legislação para o futuro, a contar de sua vigência, conforme os julgados abaixo:

PRESCRIÇÃO EXTINTIVA. LEI NOVA QUE LHE REDUZ PRAZO. APLICA-SE À PRESCRIÇÃO EM CURSO, MAS **CONTANDO-SE O NOVO PRAZO A PARTIR DA NOVA LEI**. SÓ SE APLICARÁ A LEI ANTIGA, SE O SEU PRAZO SE CONSUMAR ANTES QUE SE COMPLETE O PRAZO MAIOR DA LEI NOVA, CONTADO DA VIGÊNCIA DESTA, POIS SERIA ABSURDO QUE, VISANDO A LEI NOVA REDUZIR O PRAZO, CHEGASSE A RESULTADO OPOSTO, DE AMPLIÁ-LO. (BRASIL, 1958, grifo nosso).
AÇÃO RESCISÓRIA. DECADÊNCIA. DIREITO INTERTEMPORAL. SE O RESTANTE DO PRAZO DE DECADÊNCIA FIXADO NA LEI ANTERIOR FOR SUPERIOR AO NOVO PRAZO ESTABELECIDO PELA LEI NOVA, DESPREZA-SE O PERÍODO JÁ TRANSCORRIDO, PARA LEVAR-SE EM CONTA, EXCLUSIVAMENTE, O PRAZO DA LEI NOVA, **A PARTIR DO INÍCIO DA SUA VIGÊNCIA** (BRASIL, 1978, grifo nosso).

Desta forma, cabe esperar o posicionamento do STF no Recurso Extraordinário n. 626.489 (BRASIL, 2010a), para que, assim, possa-se ter um norte a ser seguido nas ações que versem sobre este tema.

Em que pese o pensamento dominante da doutrina seja no sentido de que os benefícios concedidos antes de 28/6/1997 não se sujeitam ao prazo de decadência, a interpretação que está em maior sintonia com nosso ordenamento jurídico pátrio é a dada pela maior parte da jurisprudência, na linha das recentes decisões do STJ, do entendimento dado pela Turma Nacional de Uniformização e pela Turma Regional de Uniformização dos Juizados Especiais da 2ª Região.

Em síntese, não existe razão para não aplicar o instituto da decadência para os benefícios concedidos antes de 28/6/1997, posto que nos termos do artigo 6 da Lei de Introdução ao Código Civil (BRASIL, 1942):

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

De ato jurídico perfeito não se trata, posto que o que o autor pretende é justamente desconstituir o ato jurídico, ao requerer sua revisão. Em última análise a decadência visa justamente a preservar o ato jurídico.

Ofensa a coisa julgada também não é o caso, haja vista que a lei não procurou desconstituir uma decisão judicial já transitada em julgado.

Também não é hipótese de direito adquirido, uma vez que a decadência tem a ver com o regime jurídico a que se sujeita a relação previdenciária e, como é notório, o Supremo Tribunal Federal por diversas ocasiões já teve oportunidade de decidir que não existe direito adquirido a regime jurídico:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REMUNERAÇÃO. PROVENTOS. FORMA DE CÁLCULO DE REAJUSTE DE VANTAGEM INCORPORADA. **AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO.** AGRAVO IMPROVIDO.

I - A jurisprudência desta Corte está pacificada no sentido de que não configura ofensa ao direito adquirido a desvinculação do cálculo da vantagem incorporada, para o futuro, dos vencimentos do cargo em comissão outrora ocupado pelo servidor, desde que respeitada a irredutibilidade de vencimentos. Precedentes.

II - Agravo regimental improvido (BRASIL, 2012b, grifo nosso).

Assim, a lei que instituiu a decadência no Direito Previdenciário tem aplicação geral e imediata a todos os benefícios previdenciários já concedidos, tendo em vista que não ofende o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e nem o direito adquirido, já que não há direito adquirido a regime jurídico.

Os doutrinadores Castro e Lazzari, embora se filiem a corrente dominante na doutrina, entendem que a interpretação mais restritiva do direito do segurado, no sentido de que o prazo decadencial tenha começado a correr da vigência da lei, não fere o princípio da irretroatividade da lei. Nas palavras dos referidos doutrinadores:

Nos casos dos benefícios concedidos anteriormente à instituição da decadência, inexistia limitação no tempo à possibilidade de revisão, tendo se incorporado ao patrimônio jurídico do segurado o direito de questionar o ato concessório a qualquer tempo. **Em análise mais restritiva aos direitos dos segurados, podemos admitir que o prazo decadencial tenha começado a correr da data da publicação da lei que instituiu a decadência, mas não podemos admitir como marco inicial a data de início dos benefícios já concedidos quando da edição dessa lei, pois estar-se-ia dando efeito retroativo à decadência.** Entendimento semelhante teve o TRF da 4ª Região ao manter a decisão de antecipação de tutela deferida em ação civil pública, em que ficou consignado que “o prazo previsto no art. 103 da Lei n. 8.213/91, na redação que lhe foi dada pela Medida Provisória n. 1.523-9, de 27.6.97, convertida na Lei n. 9.528/97, alterada pela Medida Provisória n. 1.663-15, de 22.10.98, por sua vez convertida na Lei n. 9.711, de 20.11.98, só começa a fluir a partir da data da edição da primeira Medida Provisória” (AI n. 2000.04.01.040688-8/SC, 6ª Turma, Rel. Juiz Nylson Paim de Abreu, sessão de 8.8.2000) (CASTRO; LAZZARI, 2008, p. 667, grifo nosso).

Desta forma, entende-se que pode ser aplicado o prazo de decadência aos benefícios concedidos antes de 28/6/1997, contudo, o prazo não pode começar a correr da data de concessão do benefício e sim a partir da publicação da lei que instituiu referido instituto, assim, o princípio da irretroatividade da lei não seria violado.

Caso não fosse aplicada a decadência para a revisão dos atos de concessão de benefícios previdenciários concedidos antes do referido instituto ser inserido no Direito Previdenciário haveria ofensa à isonomia.

Seria conferido tratamento diferenciado a alguns segurados, que ficariam eternamente imunes à decadência da revisão, enquanto os demais segurados que obtiveram benefício a partir de 28/6/1997 teriam que sujeitar-se ao prazo decadencial.

Além disso, pelo princípio da segurança jurídica, que é inerente aos institutos de limitação temporal, é necessário que se aplique a decadência a todos os benefícios previdenciários já concedidos, sob pena de ir contra o próprio fundamento pelo qual a decadência foi inserida no Direito Previdenciário, a estabilização das relações jurídicas.

O debate acerca do tema é rico e ainda levará algum tempo para que os Tribunais pacifiquem a matéria dando fim à insegurança jurídica. Conforme já mencionado, o STF

recentemente acolheu a repercussão geral no Recurso Extraordinário n. 626.489 (BRASIL, 2010a), da relatoria do Min. Ayres Britto, o qual ainda está pendente de julgamento.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou analisar a discussão que envolve a possibilidade de aplicação da decadência ao Direito Previdenciário, mais especificamente no tocante aos pedidos de revisão de benefícios previdenciários concedidos antes de o aludido instituto ser inserido no ordenamento jurídico previdenciário.

Ao editar a Medida Provisória n. 1.523-9, de 27 de junho de 1997, que previu a decadência, o legislador não deixou claro se a norma em questão teria efeitos retroativos, ou seja, se poderia impedir a revisão dos benefícios que foram concedidos até a data de sua edição. Assim, diante da omissão do legislador surgiu a discussão do tema ora proposto.

Desde então, muito tem se debatido, pois além de controvertido o tema tem grande relevância para o direito e, principalmente, para a sociedade, haja vista que é cada vez maior o número de beneficiários pleiteando a revisão de seus benefícios previdenciários com vício na concessão.

Contudo, para se chegar à análise do embate existente, primeiramente foi preciso traçar o histórico da previdência social, desde a pré-história até a sua estrutura atual, bem como analisar de que forma o instituto da decadência está inserido em nosso ordenamento jurídico e suas características gerais, que são aplicáveis a todos os ramos do direito, inclusive ao Direito Previdenciário. Tal necessidade se deu devido à importância de fazer uma iniciação ao tema a ser discutido.

A doutrina e a jurisprudência se dividiram quanto ao entendimento acerca da possibilidade de retroação da decadência. A doutrina optou por um posicionamento mais formalista, não admitindo que institutos de limitação temporal recaiam sobre fatos jurídicos passados, ainda mais que o legislador não mencionou expressamente essa possibilidade.

O argumento utilizado pela maior parte dos doutrinadores faz referência ao direito adquirido, defendem que como não havia a previsão da decadência quando do deferimento do benefício, essa condição teria se incorporado ao patrimônio jurídico do beneficiário, podendo, assim, rever seu ato concessório a qualquer tempo.

A jurisprudência também é dividida, tendo mudado de posicionamento por diversas vezes e proferido decisões muitas vezes contraditórias. Contudo, atualmente, a maioria dos julgadores têm entendido pela possibilidade de incidência da decadência para os benefícios concedidos antes de 28/6/1997.

Entre os tribunais que recentemente mudaram de entendimento estão o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) que, até abril de

2012, se posicionavam como a maior parte da doutrina. Além desses, a Turma Nacional de Uniformização (TNU) e a Turma Regional de Uniformização de 2ª Região (TRU) seguem com o mesmo entendimento.

Os argumentos apresentados pela jurisprudência majoritária, que entende pela aplicação da decadência para os benefícios concedidos antes de 28/6/1997, têm mais consistência e estão em maior consonância com a realidade jurídica atual, do que aqueles apresentados pelos contrários à aplicação.

Isto porque não há motivo para que se violem os princípios constitucionais da segurança jurídica e da isonomia para assegurar a preservação do princípio do direito adquirido que, aliás, é um dos poucos argumentos utilizados pelos contrários à retroação da decadência.

Além disso, aludido argumento é desqualificado, pois o STF já decidiu que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico, portanto, no caso em tela, não há violação deste princípio.

No mais, ao aplicar a decadência para os benefícios concedidos antes de 28/6/1997, não se estaria dando efeitos retroativos à norma que instituiu a decadência, tendo em vista que o prazo para a ação deve ser contado a partir da referida data, quando o prazo decadencial foi estabelecido.

Contudo, essa discussão ainda não tem um fim previsto, uma vez que o STF ainda não se posicionou, tendo apenas acolhido Repercussão Geral em Recurso Extraordinário relacionado ao tema. Assim, até que o STF assuma um posicionamento, o tema merece um estudo mais aprofundado, pois, conforme já visto, tem grande relevância social e jurídica.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Hermes Arrais. **Benefícios Previdenciários**. 3. ed., São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2007.

BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Grandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 2. ed., V. 2, São Paulo: Saraiva, 1989.

BRASIL. **Constituição da república Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: em 3 mar. 2012.

_____. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del4657.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2012.

_____. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm>. Acesso em: 20 abr. 2012.

_____. **Lei n. 8.213 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. **Lei n. 9.528 de 10 de dezembro de 1997a**. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9528.htm>. Acesso em: 2 maio 2012.

_____. **Lei n. 9.711, de 20 de novembro de 1998a**. Altera dispositivos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9711.htm>. Acesso em: 13 maio 2012.

_____. **Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 2 maio 2012.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 29 abr. 2012.

_____. **Lei n. 10.839 de 5 de fevereiro de 2004**. Altera e acresce dispositivo à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.839.htm>. Acesso em: 2 maio 2012.

_____. **Medida Provisória n. 138 de 19 de novembro 2003**. Altera e acresce dispositivo à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/138.htm>. Acesso em: 2 maio 2012.

_____. **Medida Provisória n. 1.523-9 de 28 de junho de 1997b.** Dispõe sobre o prazo decadencial no Direito Previdenciário. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/1997/1523-9.htm>>. Acesso em: 3 mar. 2012.

_____. **Medida Provisória n. 1.663-15 de 22 de outubro de 1998b.** Altera dispositivos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1663-15.htm>. Acesso em: 2 maio. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 846849.** Relator: Ministro Jorge Mussi. Agravante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Agravado: Betty Margarida Kunz. Brasília, DF, Diário de Justiça eletrônico em 03/03/2008a. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=752293&sReg=200602828006&sData=20080303&formato=PDF>. Acesso em: 5 abr. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração em Recurso Especial n. 527331.** Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Embargante: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Embargado: Joacir Galdino Dias e Outro(s). Brasília, DF, Diário de Justiça eletrônico em 23/06/2008b. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=776591&sReg=200300718275&sData=20080623&formato=PDF>. Acesso em: 5 abr. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n. 9122.** Relator: Ministro Gilson Dipp. Impetrante: Ana Maria de Almeida Ramos. Impetrado: Ministro Presidente do Conselho de Justiça Federal. Brasília, DF, Diário de Justiça eletrônico em 03/03/2008c. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=749892&sReg=200301059730&sData=20080303&formato=PDF>. Acesso em: 2 maio 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1303988.** Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Alfredo Honório Pereira e outros. Brasília, DF, Diário de Justiça eletrônico em: 21/03/2012a. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=1130090&sReg=201200275260&sData=20120321&formato=PDF>. Acesso em: 2 maio 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Rescisória n. 905.** Relator: Ministro Moreira Alves. Autor: Francisco Humberto Ferreira Ellery. Ré: União Federal. Brasília, DF, Diário de Justiça em: 28/4/1978. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=1636>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 677389.** Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Agravante: Marlene Moraes Girão. Agravado: Estado do Amazonas. Brasília, DF, Diário de Justiça eletrônico em: 22/05/2012b. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2025141>>. Acesso em: 4 maio 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 37223**. Relator: Ministro Luiz Gallotti. Recorrente: Hildebrando Silva. Recorrido: Vivaqua Vieira S.A. Brasília, DF, Diário de Justiça em: 10/7/1958. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=137426>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 626489**. Relator: Ministro Ayres Britto. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Maria das Dores Oliveira Martins. Brasília, DF, Diário de Justiça eletrônico em: 16/9/2010a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1955345>>. Acesso em: 24 abr. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 473 de 3 de dezembro de 1969**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=473.NUME.NAO.S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 5 abr. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação Cível n. 0002918-11.2012.4.03.9999**. Relator: Des. Federal Vera Jucovsky. Apelante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Apelado: José Mariano. São Paulo, SP, Diário de Justiça eletrônico em: 9/5/2012c. Disponível em: <[http://www.trf3.jus.br/NXT/gateway.dll/bibjur/mo/mono12/2012/1%C2%BA%20semestre/maio/09/pproc.%20--%202012.03.99.002918-9%20ac%201713609.xml?f=templates\\$fn=document-frameset.htm\\$q=%5Band%3ARecurso%20Especial%201303988%20FPE,%20interposto%20pelo%20INSS%5D%20\\$x=server\\$3.0#LPHit0](http://www.trf3.jus.br/NXT/gateway.dll/bibjur/mo/mono12/2012/1%C2%BA%20semestre/maio/09/pproc.%20--%202012.03.99.002918-9%20ac%201713609.xml?f=templates$fn=document-frameset.htm$q=%5Band%3ARecurso%20Especial%201303988%20FPE,%20interposto%20pelo%20INSS%5D%20$x=server$3.0#LPHit0)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

_____. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação/Reexame Necessário n. 0000184-29.2009.404.7004**. Relator: Des. Federal Celso Kipper. Apelante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Apelado: José Inácio Garcia. Porto Alegre, RS, Diário de Justiça eletrônico em: 17/5/2012d. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=4964869&hash=2df3601ad29371be70adb23a0e657cae>. Acesso em: 18 abr. 2012.

_____. Turma Nacional de Uniformização. **Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal n. 2006.70.50.007063-9**. Relator: Juíza Federal Jacqueline Michels Bilhalva. Requerente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Brasília, DF, Diário de Justiça eletrônico em: 24/6/2010b. Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/tnu/Resposta>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. Turma Nacional de Uniformização. **Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal n. 2008.51.51.044513-2**. Relator: Juíza Federal Joana Carolina Lins Pereira. Requerente: Olinto Gomes Ferreira. Brasília, DF, Diário de Justiça eletrônico em: 11/6/2010c. Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/tnu/Resposta>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. Turma Nacional de Uniformização. **Pedido de Uniformização de Lei Federal n. 2007.51.60.003313-6**. Relator: Juiz Federal Ricarlos Almagro Vitoriano Cunha. Requerente: Francisco D`anello. Requerido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Brasília, DF, Diário de Justiça eletrônico em: 16/2/2009a. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

_____. Turma Regional de Uniformização das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Federais da 2ª Região. **Súmula n. 8 de 10 de julho de 2009b**. Disponível em: <http://www.trf2.jus.br/jurisprudencia/Documents/SUMULAS_TURMA_REGIONAL_JEF.pdf>. Acesso em: 4 maio 2012.

_____. Turmas Recursais da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. **Enunciado n. 63 de 10 de setembro de 2008d**. Disponível em: <http://www.trf2.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia_conteudo/links_externos.aspx?Content=CA09764A4CF8CB8D56EFEF163C1B17D4>. Acesso em: 3 maio 2012.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 3. ed., São Paulo: LTr, 2002.

_____, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 6. ed., São Paulo: LTr, 2005.

_____, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 10. ed., São Paulo: LTr, 2008, Conceito Editorial.

DAIBERT, Jefferson. **Direito Previdenciário e Acidentário do Trabalho Urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

DIAS, Eduardo Rocha; MACEDO, José Leandro Monteiro de. **Curso de Direito previdenciário**. São Paulo: Método, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil**. 23. ed., V.1, São Paulo: Saraiva, 2006.

DUARTE, Marina Vasques. **Direito Previdenciário**. 5. ed., São Paulo: Verbo Jurídico, 2007.

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. **Novo Curso de Direito Civil: parte geral**. V.1, São Paulo: Saraiva, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: parte geral**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

KRAVCHYCHYN, Jefferson Luis; KRAVCHYCHYN, Gisele Lemos; CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZZARI, João Batista. **Prática Processual Previdenciária: administrativa e judicial**. Conceito Editorial, 2010.

LEITÃO, André Stuart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'anna, Ogs. **Prática previdenciária: a defesa do INSS em juízo**. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2008.

LEONEL, Vilson; MOTTA, Alexandre de Medeiros. **Ciência e Pesquisa**. 2. ed. rev. e atual. Palhoça: Unisul Virtual, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário, tomo II**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

_____, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

OLIVEIRA, Moacyr Velloso Cardoso de. **Previdência Social: doutrina e exposição da legislação vigente**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1987.

PANORAMA HOSPITALAR. **As Santas Casas Nasceram junto com o Brasil**. Disponível em: <<http://www.cmb.org.br/index.php/component/content/article/25-institucional/historia/179-as-santas-casas-nasceram-junto-com-o-brasil>>. Acesso em: 18 mar. 2012.

PEREIRA, Hélio do Valle. **Prescrição e decadência no direito previdenciário**. São Paulo: Revista de Previdência Social, 1999.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário**. 5. ed. Ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

SCHLICHTING, Arno Melo. **Prescrição, decadência, preclusão, imprescritibilidade (código civil de 2002): identificação a priori**. Florianópolis: Momento Atual, 2004.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social**. São Paulo: Saraiva, 2007.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: parte geral**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.