

Diego Schuster: Prazo decadencial na “revisão da vida toda”

Não, sem dúvidas, expressões como "a cada um o que é seu", "o direito não socorre aos que dormem", enfim, constituem standards retóricos obsoletos e que não deveriam ser utilizados em matéria previdenciária.

Com relação à "revisão da vida toda", não posso aceitar que a decadência seja aplicada de modo acrítico, com Cronos devorando seus filhos à vontade. É verdade que os temas até agora julgados pelas instâncias superiores (313/STF, 966 e 975/STJ, para citar apenas estes) deixam pouco espaço para a chamada "*actio nata*", quer dizer, mesmo que a tese tenha se tornado juridicamente viável somente agora, com o selo jurídico do STF. Os debates travados durante o julgamento do Tema 1.102 sugerem que tudo é aproximado, negociação entre querer e poder, quer dizer, na perspectiva dos impactos econômicos da decisão e sua aceitação — *embora não se concorde que as consequências de uma decisão possam determinar o próprio Direito* — a decadência fez parte do acordado.



No entanto, aqui, precisamos considerar a diferença entre uma tese e uma simples (re)interpretação da lei. É possível verificar que a tese chancelada pelo Supremo Tribunal Federal é fruto de uma construção. Neste nível, se somente agora se possui certeza sobre tal possibilidade, não é razoável admitir a fluência do prazo extintivo em momento anterior.

Por outro lado, admitindo-se que a revisão decorre de expressa previsão legal, poder-se-ia cogitar a não incidência do prazo decadencial, assim como aconteceu com as revisões do IRSM [1], do buraco negro, tetos estabelecidos pelas Emendas 20/1998 e 41/03, para citar apenas estas, em razão da própria autarquia admitir, ainda que anos mais tarde, o dever de recompor os valores, pagando as diferenças devidas (mas eu serei rápido nessa parte). Aqui se poderia colocar a tese da "vida toda" dentro do grupo das revisões de direito, mas a partir do rótulo de "revisão compulsória". Lembrei que no Tribunal Regional Federal da 4ª Região existem decisões no sentido de que a mera retificação dos salários de contribuição não pode sequer ser compreendida como revisão do ato de concessão [2]. No entanto, o que se tem como certo é que ela (a decadência) não se aplica às revisões de reajustamento (IN INSS/PRES 77/2015, artigo 565).

Tudo isso é uma discussão válida. Agora eu gostaria de examinar, para terminar, a decisão — que declarada uma lei (in)constitucional — na perspectiva de uma relação jurídica de trato continuado, quer dizer, preocupa a questão do tratamento igualitário — exemplos não faltam em matéria tributária. Hipoteticamente, poderíamos, sim, pensar nos prejuízos que se renovam a cada nova mensalidade de um benefício concedido sem observância da regra mais benéfica. Trata-se, pois, de dar uma nova perspectiva à relação jurídica de trato sucessivo, não necessariamente para fins rescisórios, mas para fins de contagem do prazo decadencial.

No Tema 313/STF, a questão da igualdade foi resolvida fixando-se a seguinte tese: "*II – Aplica-se o prazo decadencial de dez anos para a revisão de benefícios concedidos, inclusive os anteriores ao advento da Medida Provisória 1.523/1997, hipótese em que a contagem do prazo deve iniciar-se em 1º de agosto de 1997*". Ainda, restou estabelecido, na própria ementa do julgado, que o direito à previdência social não se sujeita a prazo decadencial, sendo a concessão do benefício propriamente dito o exercício deste direito fundamental:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS). REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO. DECADÊNCIA. 1. O direito à previdência social constitui direito fundamental e, uma vez implementados os pressupostos de sua aquisição, não deve ser afetado pelo decurso do tempo. Como consequência, inexistente prazo decadencial para a concessão inicial do benefício previdenciário. 2. É legítima, todavia, a instituição de prazo decadencial de dez anos para a revisão de benefício já concedido, com fundamento no princípio da segurança jurídica, no interesse em evitar a eternização dos litígios e na busca de equilíbrio financeiro e atuarial para o sistema previdenciário. 3. O prazo decadencial de dez anos, instituído pela Medida Provisória 1.523, de 28.06.1997, tem como termo inicial o dia 1º de agosto de 1997, por força de disposição nela expressamente prevista. Tal regra incide, inclusive, sobre benefícios concedidos anteriormente, sem que isso importe em retroatividade vedada pela Constituição. 4. Inexistente direito adquirido a regime jurídico não sujeito a decadência. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido.

A regra de direito utilizada como fundamento (ratio decidendi) aponta para as súmulas do STF e STJ que tratam da incidência da prescrição quinquenal de parcelas vencidas no âmbito previdenciário:

Súmula 443/STF: "*a prescrição das prestações anteriores ao período previsto em lei não ocorre quando não tiver sido negado, antes daquele prazo, o próprio direito reclamado, ou a situação jurídica de que ele resulta*".

Súmula 85/STJ: "*Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação*".

É verdade, no Tema 313/STF, a discussão principiou com a certeza de que não havia decadência para benefícios concedidos antes da MP 1.523-9, 27/06/1997. Não obstante, o STF declarou não apenas incidir a decadência como cravou o seu início a partir de 1º de agosto de 1997. Dá inexistência ao seu transcurso antes mesmo de se tornar enfim o que é!

Para aquilo que pretendo propor aqui, de fato, a melhor solução seria admitir que o direito nasceu com a decisão do Supremo Tribunal Federal, tomando-se o trânsito em julgado dessa decisão como termo inicial do prazo decadencial. Se é razoável admitir que a integralização do direito material só ocorre após o trânsito em julgado em relação a uma ação trabalhista (Tema 1.157), o que dirá para uma tese que dependia da jurisprudência previdenciária e, em última análise, da chancela do STF para se tornar juridicamente viável.

Há outros exemplos de "ajustes" como, por exemplo, no caso de requerentes considerados absolutamente incapazes até 2 de janeiro de 2016, ou seja, a IN 128/2022, no seu artigo 591, § 3º, estabelece que *"os prazos de prescrição e decadência passam a correr a partir de 3 de janeiro de 2016, início da vigência da Lei 13.146, de 2015, que alterou o Código Civil"*. No caso da RTV, não estamos diante de uma mudança no sistema normativo, mas a decisão do STF é quase isso.

Deve ter ficado claro, a incidência da decadência condena o beneficiário a suportar — sozinho — todo o ônus da demora — que não é sua! Reconhecer a decadência, quando não havia decisão final do Poder Judiciário (o reconhecimento de tal direito), inverte totalmente a finalidade da norma. Não se aperfeiçoa o suporte fático previsto no artigo 103 da Lei nº 8.213/1991, se a administração não cumpre o dever de decidir o pedido de revisão do benefício [2], logo, o mesmo deveria valer aqui. Não? Note-se que tal direito ainda não é reconhecido pelo INSS, vale dizer: na via administrativa!

Como já se viu, escrevo para tentar entender, escrevo porque não me conformo com certas coisas, enfim, simplesmente escrevo, mas sei que, a julgar pelo que já decidiram os tribunais superiores, a decadência vai incidir também na "revisão da vida toda". Em respeito ao sistema de precedentes, que cobra coerência e integridade do Direito (CPC, artigo 926), a decadência deverá incidir na RTV. Agora, quando se diz "isso não é possível" já antevemos o possível!

Bah1: A jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região uniformizou-se no sentido de considerar a data de vigência da Medida Provisória n. 201, publicada em 26/07/2004, mais adiante convertida na Lei 10.999, como o termo inicial da contagem do prazo decadencial do direito de revisão do salário-de-benefício pela inclusão do IRSM de fevereiro de 1994, na atualização monetária dos salários-de-contribuição. (TRF-4 5044385-82.2013.4.04.7100, 5ª TURMA, relator OSNI CARDOSO FILHO, juntado aos autos em 9/2/2020)

Bah2: PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. RETIFICAÇÃO DE SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO. 1. Acompanhando o Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.309.529 PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, 1ª Seção, julgado em 28/11/2012, DJe 04/06/2013), esta Turma consolidou o entendimento de que incide o prazo decadencial para os benefícios concedidos antes da MP 1.523-9/1997. 2. A mera retificação do salário de contribuição perante o INSS não pode ser compreendida como revisão do ato de concessão, fato que afasta a incidência da decadência no caso concreto. (TRF-4, AC 0013546-27.2015.404.9999, 6ª TURMA, relator JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA, D.E. 20/03/2017, grifo nosso).

Bah3: É impensável a aplicação da decadência no caso concreto, na pendência de uma definição por parte do INSS. Deve-se, aqui, reconhecer a inércia do INSS: PREVIDENCIÁRIO. DECADÊNCIA. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DO DIREITO À REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 103 DA LEI Nº 8.213/1991.

AUSÊNCIA DE DECISÃO ADMINISTRATIVA. 1. O prazo de decadência previsto no art. 103 da Lei nº 8.213/1991 aplica-se somente à revisão de benefício já concedido, conforme a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 626.489 (Tema nº 313). 2. O entendimento de que o prazo decadencial não é interrompido pela apresentação de pedido de revisão no âmbito administrativo não se mostra adequado à moldura legal do instituto dada pelo art. 103 da Lei nº 8.213/1991. 3. Se o segurado provoca a administração para obter a revisão do ato de concessão do benefício, há o exercício do direito substancial que afasta a decadência, caso a data do requerimento seja anterior ao prazo de dez anos, contado do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação. 4. Caso o pedido administrativo seja indeferido, somente resta a possibilidade de obter a revisão do benefício na via judicial, incidindo nessa hipótese a parte final do art. 103 da Lei nº 8.213/1991, que determina a contagem do prazo de decadência a partir da data de notificação da decisão indeferitória definitiva. 5. Não se aperfeiçoa o suporte fático previsto no art. 103 da Lei nº 8.213/1991, se a administração não cumpre o dever de decidir o pedido de revisão do benefício. 6. Reconhecer a decadência, quando não houve decisão final de indeferimento do pedido de revisão do ato de concessão do benefício, inverte totalmente a finalidade da norma, já que a inércia da administração só lhe traria efeitos favoráveis. (TRF-4, AC 5000977-14.2019.4.04.7138, 5ª TURMA, relator OSNI CARDOSO FILHO, juntado aos autos em 6/7/2020). (realcei).

Date Created

21/05/2023