

APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5024537-12.2013.404.7100/RS

RELATOR : SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA
SINDICATO DOS TRABALHADORES FEDERAIS DA
APELANTE : SAUDE, TRABALHO E PREVIDENCIA NO ESTADO DO
ESTADO DO RS
ADVOGADO : GLÊNIO LUIS OHLWEILER FERREIRA
: Tiago Gornicki Schneider
: MARCELO LIPERT
APELADO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. REEXAME NECESSÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. SINDICATO. APOSENTADORIA. A VERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO RURAL. EXIGÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS MAIS DE 10 ANOS APÓS. IMPOSSIBILIDADE. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/99. REGISTRO PELO TCU. ATO ADMINISTRATIVO COMPLEXO. INAPLICABILIDADE. PREQUESTIONAMENTO.

Tendo sido julgado improcedente o pedido da inicial, não é hipótese de reexame necessário.

Pelo princípio da segurança jurídica, há um limite ao direito da Administração em proceder a revisão de ato administrativo, sobretudo em se tratando de verba alimentar recebida de boa-fé pelo destinatário. Inteligência do artigo 54 da Lei nº 9.784/99. Precedentes.

Não se desconhece o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não se aplica o art. 54 da Lei nº 9.784/99 aos processos em que o TCU exerce competência constitucional de controle externo, na medida em que a concessão de aposentadoria é ato jurídico complexo que se aperfeiçoa com a manifestação de mais de um órgão e com o registro no TCU. Entretanto, a situação examinada nestes autos apresenta a peculiaridade de que não se trata de simples revisão do ato de concessão de aposentadoria, e sim de ato anterior, consistente na averbação de tempo de serviço rural para fins de aposentadoria.

O pagamento previsto no artigo 96, inciso IV, da Lei nº 8.213/1991 possui natureza indenizatória, devendo a cobrança da respectiva indenização observar a norma inserta no artigo 205 do Código Civil. No caso dos autos, ocorrida a prescrição, visto que o marco inicial da contagem do prazo prescricional de 10 (dez) anos a ser considerado é o ato administrativo de emissão da certidão de tempo de serviço.

Embora não tenha ocorrido ofensa aos dispositivos legais e constitucionais mencionados pela parte, dá-se por prequestionada a matéria para evitar embargos de declaração.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 3a. Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, não conhecer da remessa oficial e dar provimento à apelação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 18 de março de 2015.

Sérgio Renato Tejada Garcia
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de remessa oficial e apelação interposta pelo sindicato-autor contra a sentença que revogou a decisão que antecipou a tutela e julgou improcedente o feito no qual impugna ato que ordenou a diversos servidores já aposentados que recolhessem contribuições previdenciárias referentes a tempo de serviço rural utilizado para suas aposentadorias, condenando o autor ao pagamento de honorários advocatícios de 10% sobre o valor da causa, em valores a serem corrigidos pelo IPCA-E e, a partir da entrada em vigor da Lei nº 11.960/09, pela TR.

Aduz o recorrente que os substituídos têm direito à percepção dos estímulos sem reduções e sem que lhes seja exigida a contribuição previdenciária referente ao tempo rural; que o ato de averbação de tempo especial certificado pelo INSS é autônomo em relação ao ato de jubilação; que deve ser aplicada a teoria do fato consumado; e que os substituídos vinham desfrutando, há mais de 10 (dez) anos, de boa-fé, de seus benefícios de aposentadoria, regularmente concedidos pela Administração. Diz que, ainda que se considere a aposentadoria como ato complexo, operou-se a decadência do direito da Administração de rever seus próprios atos. Aponta ofensa aos princípios da boa-

fé, da segurança jurídica, do devido processo legal, do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, da irredutibilidade dos vencimentos e do direito adquirido. Defende o direito à manutenção das aposentadorias, independentemente da exigência de recolhimento das contribuições. Registra que, diante da improcedência do pedido relativamente aos servidores aposentados, sequer foi apreciada a situação daqueles que obtiveram a certidão de tempo de serviço rural sem a exigência do recolhimento de contribuições, situação que foi trazida à baila em sede de aditamento à inicial. Caso mantida a sentença, requer seja a verba honorária reduzida para R\$ 1.000,00.

Com contrarrazões, subiram os autos a esta Corte.

Breve relato, peço dia.

VOTO

Registro, inicialmente, que, tendo sido julgado improcedente o pedido da inicial, não é hipótese de reexame necessário.

Não há nos autos discussão acerca do mérito da decisão do TCU, razão por que examino a lide exclusivamente sob o ângulo da decadência/prescrição do direito de a Administração Pública revisar proventos de aposentadoria.

Restou incontrovertido nos autos que os substituídos encontravam-se aposentados há mais de 10 anos quando, no ano de 2007, a Administração resolveu notificá-los para recolher as contribuições previdenciárias referentes ao tempo de serviço rural averbado para fins de aposentadoria em virtude de mudança de interpretação no que diz respeito à contagem do tempo de serviço rural.

Nessa situação, verifica-se a decadência do direito de a Administração rever o ato que deferiu a averbação do tempo de serviço controvertido, conforme dispõe o art. 54 da Lei nº 9.784, de 1999 (Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

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

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

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

O prazo decadencial de cinco anos, para a administração anular seus atos tidos por ilegais praticados antes da edição do diploma normativo, conta-se a partir da publicação da lei (1º de fevereiro de 1999), conforme precedentes da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, que assentou que o art. 54 da Lei 9.784/99 deve ter aplicação a partir da sua vigência, e não a contar da prática dos atos eivados de ilegalidade, realizados antes da promulgação do diploma normativo (RMS 9.112/DF, rel. Min. Eliana Calmon; RMS 9.115/DF; RMS 9.157/DF; e ainda, AgRg no RESP 621355-PR, rel. Min. Felix Fischer, DJU 13-3-2006; MS 7993/DF, rel. Min. Laurita Vaz, DJU 23-11-2005).

Se é certo que os atos administrativos podem ser revistos pela própria Administração, não menos certa é a impossibilidade de invalidação de ato administrativo cujos efeitos se consolidaram pelo decurso de longo tempo desde sua edição. No caso, o interesse público na satisfação dos requisitos legais do ato cede ante o interesse na manutenção da estabilidade das relações jurídicas existentes entre a Administração e os seus servidores, de sorte que, uma vez consolidada a situação fática por tempo suficiente para que se repute perfeito o ato, este não pode ser anulado sob pena de procedimento arbitrário.

O surgimento da Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e impõe a decadência, proibindo a desconstituição de atos que causem prejuízos a terceiros quando transcorridos mais de cinco anos desde a sua edição, constitui corolário do princípio da segurança jurídica. Revela-se como instrumento essencial para assegurar o exercício de garantias constitucionais dos cidadãos e coíbe os abusos por parte do poder público.

Não se desconhece o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que não se aplica o art. 54 da Lei nº 9.784/99 aos processos em que o TCU exerce competência constitucional de controle externo, na medida em que a concessão de aposentadoria é ato jurídico complexo que se aperfeiçoa com a manifestação de mais de um órgão e com o registro no TCU. Entretanto, a situação examinada nestes autos apresenta a peculiaridade de que não se trata de simples revisão do ato de concessão de aposentadoria, e sim de ato anterior, consistente na averbação de tempo de serviço rural para fins de aposentadoria.

Esse ato de averbação, diferentemente do ato de inativação, não se apresenta complexo, e, portanto, submete-se ao prazo decadencial, pois dele decorreram efeitos favoráveis ao servidor independentemente do registro pelo Tribunal de Contas.

Portanto, e tendo em vista o entendimento jurisprudencial acima exposto, segundo o qual o prazo decadencial de cinco anos, para os atos praticados antes da Lei nº 9.784/99, tem início a partir da vigência da Lei (01/02/1999), constata-se que a Administração no ano de 2007 já havia decaído

do direito de revisar o tempo de serviço dos substituídos para excluir ou exigir contribuição relativamente ao tempo de serviço rural.

Por outro lado, ainda que se argumente que, na hipótese, não se estaria revendo ou anulando o ato de averbação, e sim somente estar-se-ia cobrando indenização pretérita, o fato é que, por se tratar de verba indenizatória - de natureza civil, portanto, e não tributária, tem entendido a jurisprudência ser aplicável ao caso o prazo prescricional genérico de dez anos previsto no artigo 205 do Código Civil (*A prescrição ocorre em 10 (dez) anos, quando a lei não lei haja fixado prazo menor*).

Neste sentido, o seguinte julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

AÇÃO DECLARATÓRIA. CONTAGEM RECÍPROCA. CERTIDÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. LEI N.º 9.784/99. PRAZO DECADENCIAL DE CINCO ANOS. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA. INDENIZAÇÃO.

1. A controvérsia posta nos autos desdobra-se, em verdade, em duas questões: a primeira cuida da possibilidade ou não de retificação/anulação da certidão de tempo de serviço concedida à autora; a segunda versa sobre a exigência de indenização pelo tempo de serviço rural certificado pelo INSS e utilizado para fins de contagem recíproca e conseqüente aposentação no serviço público.

2. Quanto à primeira questão, faz-se mister referir que, ao tempo em que foi requerida e emitida a certidão, estavam em vigor as disposições legais que determinavam o pagamento de indenização para efeito de contagem recíproca de tempo de serviço referente ao trabalhador rural; porém, o INSS, a despeito da disciplina legal vigente à época exigir a indenização como condição para a expedição de certidão de tempo de serviço, concedeu a certidão independentemente de pagamento de indenização. Nota-se, portanto, que agiu a autarquia em desacordo com a disciplina legal então em vigor.

3. Não dispõe a Administração de um prazo ad perpetuum para proceder à invalidação dos atos que tenham produzidos efeitos benéficos aos seus destinatários, pois isso iria de encontro à segurança e à paz públicas, preconizadas pelo ordenamento jurídico. Pode a Administração exercer o direito de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários no prazo decadencial de cinco anos, conforme estipula o art. 54 da Lei nº 9.784/99. No caso, foi ultrapassado o prazo referido, pois a solicitação administrativa feita pelo INSS para que a autora procedesse ao pagamento de indenização correspondente ao período de labor rural deu-se mais de 5 (cinco) anos após a expedição da certidão, fora, pois, do prazo decadencial.

4. Assentada a impossibilidade de retificação da certidão, haja vista o escoamento do prazo decadencial para a anulação do aludido ato administrativo, impõe-se o exame da segunda questão posta nos autos, qual seja, a exigência de indenização pelo tempo de serviço rural já devidamente certificado e utilizado para fins de contagem recíproca e conseqüente aposentação no serviço público. Essa contenda carece de maiores questionamentos, porque a contagem recíproca, prevista no art. 201, § 9º, da Constituição, exige que haja compensação financeira entre o regime geral da previdência social e o da administração pública, visto que o benefício resultante do aproveitamento do tempo de serviço será concedido e pago pelo sistema a que o segurado estiver vinculado no momento do requerimento.

5. O pagamento previsto no art. 96, IV, da Lei nº 8.213/91, possui natureza nitidamente indenizatória, não se revestindo do caráter de tributo, por lhe faltar o atributo essencial dessa prestação pecuniária: a compulsoriedade. O INSS não pode constituir crédito tributário com o fito de exigir as contribuições atinentes ao período de trabalho rural, simplesmente porque não havia obrigatoriedade de contribuir.

6. *Imprópria a incidência de juros de mora e multa, nos termos em que propostos no art. 45, § 4º, da Lei 8.212/91, bem como no art. 96, IV, da Lei 8.213/91, já que se afina a contraprestação exigida a uma verba indenizatória ao Regime Geral de Previdência, cabendo ao segurado vislumbrar a conveniência da averbação do tempo de serviço (com o recolhimento do numerário exigido), através de requerimento administrativo da certidão, ponto este de partida às obrigações recíprocas entre administração/administrado, instauradas unicamente pela ação volitiva deste último, pelo que inexistente a mora.*

7. *O prazo para a cobrança da indenização deve observar a norma inserta no art. 205 do Código Civil de 2002, que preceitua correr a prescrição em 10 (dez) anos. É de se ter em consideração, todavia, que o marco inicial para fluir o prazo prescricional para a cobrança da indenização não é o ato de concessão da aposentadoria, mas, sim, o ato administrativo de emissão da certidão de tempo de serviço, já que é, a partir deste momento, que a autarquia previdenciária pode e deve exigir a indenização, ou seja, é no ato de emissão da certidão sem a correspondente indenização (em desacordo, portanto, com a disciplina legal) que ocorre a violação do direito e, por conseguinte, nasce a pretensão da autarquia previdenciária.*

8. *Malgrado seja devida a indenização, o INSS dispõe de meios próprios para perseguir o seu crédito, como, por exemplo, a ação de cobrança, não se constituindo em medida razoável o uso de meios coercitivos indiretos, como a ameaça de retificação da certidão, para alcançar os seus misteres.*

9. *Apelação parcialmente provida para declarar a validade da certidão de tempo de serviço, independentemente da exigência de indenização, ficando ressalvada, todavia, a possibilidade de o INSS exercer, pelas vias próprias e no tempo oportuno, a cobrança do seu crédito. Ante a sucumbência mínima autoral, restam invertidos os ônus de sucumbência.*

(AC nº 2005.04.01.002986-0/RS, 1ª T., rel. Des. Federal Joel Ilan Paciornik, j. 19.07.2006).

Portanto, ainda que visto o caso por este ângulo, transcorridos mais de dez anos desde a expedição da certidão e a conseqüente averbação do tempo de serviço rural, em princípio não mais pode ser exigida a indenização das contribuições previdenciárias.

Diante de tais fundamentos, merece provimento o apelo do Sindicato autor.

Verba honorária

Reformada a sentença e provido integralmente o apelo do autor, impõe-se a inversão da sucumbência arbitrada na sentença, a fim de que seja suportada pela parte ré.

Prequestionamento

Entendo que esta decisão não ofende nenhum dos dispositivos constitucionais e legais mencionados pela recorrente, os quais, desde já, dou por prequestionados para evitar embargos de declaração. Ademais, anoto que para efeitos de recurso especial ou extraordinário, mostra-se dispensável que o acórdão se refira expressamente a todos os dispositivos legais e/ou constitucionais invocados, bastando, para tal fim, o exame da matéria pertinente. Nesse sentido: STF, RE 220.120, 1ª Turma, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJU 22-5-1998; e STJ, REsp 358.228, 1ª Turma, Rel. Ministro José Delgado, DJU 29-4-2002.

Ante o exposto, voto por não conhecer da remessa oficial e dar provimento à apelação para julgar procedente o pedido veiculada na inicial, invertendo a sucumbência, tudo na forma da fundamentação.

É como voto.

Sérgio Renato Tejada Garcia
Relator

Documento eletrônico assinado por **Sérgio Renato Tejada Garcia, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **7246517v28** e, se solicitado, do código CRC **2B593E0**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): SERGIO RENATO TEJADA GARCIA:2182
Nº de Série do Certificado: 13A16027046AB393
Data e Hora: 19/03/2015 17:09:02

EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE 18/03/2015
APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5024537-12.2013.404.7100/RS
ORIGEM: RS 50245371220134047100

RELATOR : Juiz Federal SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA
PRESIDENTE : Desembargador Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ
PROCURADOR : Dr(a)Fábio Nesi Venzon
SUSTENTAÇÃO ORAL : Adv. Glênio Ohlweiler Ferreira pelo apelante SINDISPREV/RS
APELANTE : SINDICATO DOS TRABALHADORES FEDERAIS DA SAUDE, TRABALHO E PREVIDENCIA NO ESTADO DO ESTADO DO RS
ADVOGADO : GLÊNIO LUIS OHLWEILER FERREIRA
: Tiago Gornicki Schneider
: MARCELO LIPERT
APELADO : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

Certifico que o(a) 3ª TURMA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU NÃO CONHECER DA REMESSA OFICIAL E DAR PROVIMENTO À APELAÇÃO.

RELATOR
ACÓRDÃO : Juiz Federal SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA
VOTANTE(S) : Juiz Federal SÉRGIO RENATO TEJADA GARCIA
: Des. Federal CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES
: LENZ
: Juiza Federal SALISE MONTEIRO SANCHOTENE

Letícia Pereira Carello
Diretora de Secretaria

Documento eletrônico assinado por **Letícia Pereira Carello, Diretora de Secretaria**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **7429028v1** e, se solicitado, do código CRC **706E6597**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Letícia Pereira Carello

Data e Hora: 19/03/2015 07:49