

16/10/2013

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECDO.(A/S) : MARIA DAS DORES OLIVEIRA MARTINS
ADV.(A/S) : JOSE MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETTO E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS E
PENSIONISTAS - COBAP
ADV.(A/S) : JOSÉ IDEMAR RIBEIRO
AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR E
OUTRO(A/S)
AM. CURIAE. : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO
PREVIDENCIÁRIO (IBDP)
ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN E OUTRO(A/S)

EMENTA: 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.

RE 626489 / SE

Tal regra incide, inclusive, sobre benefícios concedidos anteriormente, sem que isso importe em retroatividade vedada pela Constituição. 4. Inexiste direito adquirido a regime jurídico não sujeito a decadência. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Joaquim Barbosa, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em conhecer e dar provimento ao recurso extraordinário. Votou o Presidente.

Brasília, 16 de outubro de 2013.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489

PROCED. : SERGIPE

RELATOR : MIN. AYRES BRITTO

RECTE.(S) : INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL - INSS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL

RECDO.(A/S) : MARIA DAS DORES OLIVEIRA MARTINS

ADV.(A/S) : FÁBIO CORRÊA RIBEIRO

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS E
PENSIONISTAS - COBAP

ADV.(A/S) : JOSÉ IDEMAR RIBEIRO

Decisão: Retirado de pauta em face da aposentadoria do Relator. Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 26.11.2012.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux e Rosa Weber.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : **INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL - INSS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**
RECDO.(A/S) : **MARIA DAS DORES OLIVEIRA MARTINS**
ADV.(A/S) : **JOSE MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETTO E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS - COBAP**
ADV.(A/S) : **JOSÉ IDEMAR RIBEIRO**
AM. CURIAE. : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**
ADV.(A/S) : **OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP)**
ADV.(A/S) : **GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN E OUTRO(A/S)**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento no art. 102, III, “a” e “b”, da Constituição da República, em face de acórdão da Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Estado de Sergipe, que deu provimento ao recurso de Maria das Dores Oliveira Martins, ora recorrida, para “afastar a prejudicial de decadência, determinando o retorno dos autos ao duto juízo de origem para que prossiga com o julgamento” do pedido de revisão de aposentadoria por invalidez.

O acórdão recorrido assentou, como fundamento, 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

RE 626489 / SE

material, surte efeitos apenas sobre as relações jurídicas constituídas a partir de sua entrada em vigor." Concluiu que "como o benefício previdenciário revisando foi concedido à parte autora antes da vigência da Medida Provisória nº 1.523-9/1997 estaria imune à incidência do prazo decadencial."

O Recorrente sustentou (fls. 78/93) que:

1) no período anterior a 28 de junho de 1997 não haveria fluxo do prazo decadencial de 10 anos, por inexistência de norma legal que previsse causa extintiva do direito;

2) os benefícios previdenciários concedidos anteriormente a essa data sujeitar-se-iam ao prazo decadencial de 10 anos a contar de 01º. 08.1997, primeiro dia do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação;

3) a interpretação correta do art. 5º, XXXVI, da Constituição da República, seria aquela que permitisse a aplicação de prazo prescricional e decadencial às relações em curso, desde que comecem a fluir da lei que os instituiu, não se computando o período pretérito. Assim, não haveria direito adquirido à não aplicação de lei nova que instituisse prazo decadencial. O Supremo Tribunal teria aplicado o entendimento quando do julgamento do MS 26363, Rel. Min. Marco Aurélio, concluindo pela incidência de prazo decadencial para revisão de atos administrativos previsto na Lei nº 9.784/99;

4) entendimento diverso, considerando que os benefícios concedidos antes da MP nº 1.523/97 não estariam sujeitos a prazo decadencial, mesmo após a edição do ato normativo, violaria o princípio da igualdade, previsto no caput do art. 5º, da CRFB/88, ao criar categoria diferenciada de segurados.

A recorrida, em resposta, defendeu (fls. 95/102) que:

1) teria ocorrido incorporação do direito de questionar o ato concessório, a qualquer tempo, ao patrimônio jurídico dos segurados que tiveram benefícios concedidos antes da edição da MP nº 1.523/97;

2) como a decadência é instituto de direito material, não haveria como emprestar efeitos retroativos à MP nº 1.523/97, sob pena de afronta

RE 626489 / SE

ao art. 5º, XXXVI, da CRFB/88, e do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo provimento do recurso “em nome do princípio da segurança jurídica”. Para o *Parquet* (fls. 115/119), “Considerando, dessa forma, a necessidade de prevalência da segurança jurídica como fator de estabilização social, o prazo decadencial instituído pela Lei nº 9.528/97 deve incidir sobre os benefícios instituídos antes de sua edição, com termo inicial fincado a partir da vigência da mencionada lei”.

Às fls. 122/147, a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP) pleiteou ingresso como *amicus curiae*, o que foi deferido pelo despacho de fls. 149.

O Supremo Tribunal Federal, na decisão de fls. 166/173, reconheceu a repercussão geral da questão constitucional posta em julgamento.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil pleiteou intervenção como *amicus curiae* (fls. 178/190), sustentando:

1) a necessidade de correção da decisão objeto do recurso extraordinário, tendo em vista que, antes da MP nº 1.523/97, não haveria previsão de decadência, somente de prescrição de parcelas;

2) o equívoco no recente julgamento da questão pelo Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.303.988-PE, em que se concluiu pela aplicação da decadência aos benefícios concedidos antes da entrada em vigor da MP nº 1.523/97;

3) a falta de semelhança do presente caso com o da instituição do prazo decadencial de cinco anos para revisão de atos administrativos, instituído pelo artigo 54, da Lei nº 9.784/99;

4) a consolidação, no Supremo Tribunal Federal, do princípio *tempus regit actum* em matéria de benefícios previdenciários, dispondo pela aplicação da lei em vigor quando do implemento dos requisitos de concessão, conforme ficou exposto no julgamento do RE 415.454 e do RE 416.827;

5) a criação de situação de insegurança jurídica caso seja dado provimento ao recurso.

RE 626489 / SE

A União também requereu a admissão no feito (fls. 193/208) e trouxe os seguintes argumentos:

1) o prazo instituído pela MP nº 1.523/97, ao dar nova redação ao art. 103, da Lei nº 8.213/91, teria natureza jurídica prescricional e não decadencial, o que levaria à perda da pretensão do ato revisional;

2) não ofenderia o ato jurídico perfeito e o direito adquirido a criação de prazo prescricional posteriormente à concessão do benefício;

3) a incidência imediata do prazo não violaria as normas que estabelecem o valor do benefício ou os critérios adotados para a formulação do seu cálculo.

Às fls. 214/315, a Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP), entidade já admitida como *amicus curiae*, apresentou sua manifestação, na qual aduziu que:

1) o presente caso seria análogo ao julgado no RE 415.454/SC, quando a Corte fixou o princípio do *tempus regit actum* para o ato de concessão de benefício previdenciário e estaria em consonância com o verbete da súmula 359/STF, e da súmula 340/STJ;

2) a legislação que introduziu o prazo decadencial não teria feito previsão expressa de aplicação retroativa;

3) a decadência seria instituto de direito material e não poderia ser aplicada a fatos consumados antes de sua vigência. Mesmo a incidência imediata aos benefícios concedidos antes configuraria retroatividade mínima da lei;

4) o argumento do impacto financeiro de eventual decisão contrária aos interesses da Administração seria falacioso, pois o balanço da Previdência é superavitário;

5) a norma que introduz o prazo decadencial seria inconstitucional, pois limitaria a fruição de direito fundamental e violaria o direito adquirido;

6) o regime previdenciário teria natureza contributiva e a manutenção de eventual benefício pago a menor violaria o princípio da prévia fonte de custeio, o da irredutibilidade dos benefícios e o da manutenção do valor real;

RE 626489 / SE

7) não se poderia equiparar a previsão de prazo decadencial para o segurado revisar o ato de concessão com a de prazo decadencial para a Administração revê-lo, tendo em vista que, nos termos do verbete no. 654 da súmula 654/STF, a entidade estatal não pode invocar a proteção da irretroatividade da lei (art. 5º, XXXVI, da CRFB/88);

8) seria inaplicável também a previsão de prazo decadencial a benefícios concedidos após a edição da MP nº 1523-9, desde que cumpridos os requisitos da inativação antes da vigência da norma referida.

O processo foi retirado de pauta em face da aposentadoria do Relator originário, Min. Ayres Britto (fls. 318).

Às fls. 322/395, o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) requereu o ingresso como *amicus curiae*, trazendo as seguintes contribuições:

1) o prazo introduzido pela MP nº 1.523-9 teria natureza de decadência, instituto de direito material e, portanto, não poderia ser inserido na relação jurídica após o surgimento do próprio direito que se destina a extinguir;

2) não se deveria permitir a retroação social do direito previdenciário, o que já foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal;

3) aos benefícios concedidos antes de 27 de junho de 1997 não deve ser aplicado o instituto da decadência, restando ao segurado o direito de ingressar com o pedido de revisão do ato concessório a qualquer tempo.

Deferi, por despacho, o ingresso do Conselho Federal da OAB, da União e do IBDP na qualidade de *amici curiae*.

É o relatório.

16/10/2013

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

A HIPÓTESE

1. O presente recurso extraordinário discute a incidência do prazo decadencial de dez anos – introduzido pela Medida Provisória nº 1.523, de 28.06.1997 – sobre as pretensões de revisão de benefícios previdenciários instituídos antes dessa inovação legislativa. O caso concreto subjacente envolve aposentadoria por invalidez concedida a Maria das Dores Oliveira Martins, em 08.06.1995 (fl. 26). O Juizado Federal declarou extinta a demanda ajuizada pela aposentada, com resolução de mérito em seu desfavor. O fundamento foi a suposta decadência do direito à revisão, tendo em vista que a ação somente foi proposta em 03.06.2009, já após o referido prazo decenal. A Turma Recursal dos Juizados Especiais de Sergipe deu provimento ao recurso interposto da sentença e afastou a decadência, determinando ao juízo de origem que analisasse a questão de fundo. Dessa decisão foi interposto o recurso extraordinário. O provimento judicial impugnado tem a seguinte ementa:

“DIREITO PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. DECADÊNCIA. NORMA DE DIREITO MATERIAL. APLICAÇÃO APENAS AOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS CONCEDIDOS A PARTIR DA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA NO. 1.523/1997. ENTENDIMENTO PACÍFICO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DESTA TURMA RECURSAL. PRECEDENTES. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Esta Corte já firmou entendimento de que o prazo decadencial previsto no caput do artigo 103 da Lei de

RE 626489 / SE

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. Na hipótese dos autos, o benefício foi concedido antes da vigência da inovação mencionada e, portanto, não há que se falar em decadência do direito de revisão, mas, tão somente, da prescrição das parcelas anteriores ao quinquênio antecedente à propositura da ação (STJ, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento no. 846849/RS, Quinta Turma, Relator(a) JORGE MUSSI, DJE Data: 3/3/2008).

2. Como o benefício previdenciário revisando foi concedido à parte autora antes da vigência da Medida Provisória no. 1.523-9/1997 está imune à incidência do prazo decadencial.

3. Orientação pacífica do Superior Tribunal de Justiça e desta Turma Recursal.

4. Provimento do recurso.“

2. A controvérsia tem sua origem no fato de que a Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, não continha previsão de prazo para a postulação de benefício previdenciário e tampouco para os pedidos de sua revisão. Previa-se apenas a incidência do prazo de cinco anos para a cobrança de parcelas vencidas e não pagas, preservando-se integralmente o fundo de direito. Confira-se a redação original do art. 103:

“Art. 103. 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 e dos ausentes.”¹

3. Posteriormente, a Medida Provisória nº 1523-9/1997 alterou a redação do dispositivo transcrito, passando a prever prazo

RE 626489 / SE

decadencial para revisão do benefício inicialmente concedido, nos seguintes termos²:

“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.”

4. A questão em debate, cuja repercussão geral foi reconhecida, consiste na aplicação ou não do prazo limitativo de dez anos para a revisão de benefícios previdenciários concedidos antes da MP nº 1.523-9/1997. Existem, em verdade, dois pontos a serem enfrentados: 1) a validade e o alcance da própria instituição de prazo para a revisão do ato concessório; e 2) a incidência imediata da alteração normativa a benefícios concedidos anteriormente à sua vigência.

5. As duas questões são analisadas a seguir.

II. VALIDADE E ALCANCE DA INSTITUIÇÃO DE PRAZO PARA REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO

6. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) constitui um sistema básico de proteção social, de caráter público, institucional e contributivo, que tem por finalidade segurar de forma limitada trabalhadores da iniciativa privada. A previdência social, em sua conformação básica, é um direito fundado na dignidade da pessoa humana, na solidariedade, na cidadania e nos valores sociais do trabalho (CF/88, art. 1º, II, III e IV), bem como nos objetivos da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, avançar na erradicação da

RE 626489 / SE

pobreza e na redução das desigualdades sociais (CF/88, art. 3º, I e III)¹.

7. Cabe distinguir, porém, entre o direito ao benefício previdenciário em si considerado – isto é, o denominado fundo do direito, que tem caráter fundamental – e a graduação pecuniária das prestações. Esse segundo aspecto é fortemente afetado por um amplo conjunto de circunstâncias sociais, econômicas e atuariais, variáveis em cada momento histórico. Desde a pirâmide etária e o nível de poupança privada praticado pelo conjunto de cidadãos até a conjuntura macroeconômica, com seu impacto sobre os níveis de emprego e renda.

8. Isso faz com que a definição concreta do sistema de previdência precise equacionar interesses por vezes conflitantes: dos trabalhadores ativos e dos segurados, dos contribuintes abastados e das pessoas mais humildes, da geração atual e das futuras. Em linha de princípio, a tarefa de realizar esse complexo equilíbrio situa-se na esfera de conformação do legislador, subordinando-se à decisão política das maiorias parlamentares. Somente haverá invalidade se a escolha legislativa desrespeitar o núcleo essencial do direito em questão. Resta saber se a instituição do prazo ora analisado e a sua incidência sobre os benefícios já concedidos incorreu ou não nesse tipo de vício.

9. Entendo que a resposta é negativa. No tocante ao direito à obtenção de benefício previdenciário, a disciplina legislativa não introduziu prazo algum. Vale dizer: o direito fundamental ao benefício previdenciário pode ser exercido a qualquer tempo, sem que se atribua qualquer consequência negativa à inércia do beneficiário. Esse ponto é reconhecido de forma expressa no art. 102, § 1º, da Lei nº 8.213/1991³, bem como em diversas passagens em que a referida lei apenas dispõe que o atraso na apresentação do requerimento fará com que o benefício seja

1 TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e Assistência Social – Legitimação e Fundamentação Constitucional Brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 233-238.

RE 626489 / SE

devido a contar do pedido, sem efeito retroativo⁴. Nesse sentido, permanecem perfeitamente aplicáveis as Súmulas 443/STF⁵ e 85/STJ⁶, na medida em que registram a imprescritibilidade do fundo de direito do benefício não requerido⁷.

10. A decadência instituída pela MP n° 1.523-9/1997 atinge apenas a pretensão de rever benefício previdenciário. Em outras palavras: a pretensão de discutir a graduação econômica do benefício já concedido. Como é natural, a instituição de um limite temporal máximo destina-se a resguardar a segurança jurídica, facilitando a previsão do custo global das prestações devidas. Em rigor, essa é uma exigência relacionada à manutenção do equilíbrio atuarial do sistema previdenciário, propósito que tem motivado sucessivas emendas constitucionais e medidas legislativas. Em última análise, é desse equilíbrio que depende a continuidade da própria Previdência, não apenas para a geração atual, mas também para as que se seguirão.

11. Com base nesse raciocínio, não verifico inconstitucionalidade na criação, por lei, de prazo de decadência razoável para o questionamento de benefícios já reconhecidos. Essa limitação incide sobre o aspecto patrimonial das prestações. Não há nada de revolucionário na medida em questão. É legítimo que o Estado-legislador, ao fazer a ponderação entre os valores da justiça e da segurança jurídica, procure impedir que situações geradoras de instabilidade social e litígios possam se eternizar. Especificamente na matéria aqui versada, não é desejável que o ato administrativo de concessão de um benefício previdenciário possa ficar indefinidamente sujeito à discussão, prejudicando a previsibilidade do sistema como um todo. Esse ponto justifica um comentário adicional.

12. O Regime Geral de Previdência Social é um sistema de seguro na modalidade de repartição simples, a significar que todas as

RE 626489 / SE

despesas são diluídas entre os segurados. Não se trata, portanto, de um conjunto de contas puramente individuais, e sim de um sistema fortemente baseado na solidariedade. Isso aumenta a interdependência entre os envolvidos. Diante disso, há maior razão para a estipulação de um prazo razoável para a revisão de atos de concessão, conciliando os interesses individuais com o imperativo de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

13. Com essas considerações, entendo que inexistente violação ao direito fundamental à previdência social, tal como consagrado na Constituição de 1988. Não vislumbro, igualmente, qualquer ofensa à regra constitucional que exige a indicação prévia da fonte de custeio (art. 195, § 5º) – irrelevante na hipótese –, e tampouco aos princípios da irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194, parágrafo único, IV) e da manutenção do seu valor real (art. 201, § 4º). Tais comandos protegem a integridade dos benefícios já instituídos, e não um suposto direito permanente e incondicionado à revisão.

14. Assentada a validade da previsão de prazo, considero que o lapso de 10 (dez) anos é inequivocamente razoável. É tempo mais do que suficiente para a resolução de eventuais controvérsias interpretativas e para que o segurado busque as informações relevantes. É importante notar, nesse cenário, que a Lei nº 8.213/1991 passou a prever o mesmo prazo para eventuais pretensões revisionais da Administração, nos termos do seu art. 103-A:

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

15. No encerramento deste tópico, é possível sintetizar os dois parâmetros gerais que devem reger a matéria:

RE 626489 / SE

a) não há prazo decadencial para a formulação do requerimento inicial de concessão de benefício previdenciário, que corresponde ao exercício de um direito fundamental relacionado à mínima segurança social do indivíduo;

b) a instituição de um prazo decadencial de dez anos para a revisão dos benefícios já concedidos é compatível com a Constituição Federal. Trata-se de uma conciliação razoável entre os interesses individuais envolvidos e os princípios da segurança jurídica e da solidariedade social, dos quais decorre a necessidade de se preservar o equilíbrio atuarial do sistema em benefício do conjunto de segurados atuais e futuros.

III. A INCIDÊNCIA IMEDIATA DO NOVO PRAZO SOBRE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS CONCEDIDOS ANTERIORMENTE A SUA VIGÊNCIA

16. O segundo ponto a ser equacionado na presente demanda envolve a aplicação intertemporal do art. 103 da Lei nº 8.213/1991. Cuida-se de saber: a) se os benefícios previdenciários concedidos pelo INSS antes da instituição do prazo decadencial estariam alcançados pela norma; e b) em caso afirmativo, qual seria o termo inicial do prazo de decadência do direito à revisão desses benefícios.

17. O Supremo Tribunal Federal tem precedentes no sentido de que a lei aplicável para a concessão de benefício, bem como para fixar os critérios de seu cálculo, é a que estava em vigor no momento em que os pressupostos da prestação previdenciária se aperfeiçoaram, aplicando a máxima tempus regit actum. Com efeito, no julgamento do RE 415.454 (Rel. Min. Gilmar Mendes), o Plenário, por unanimidade, afirmou que a lei a ser aplicada ao cálculo da pensão por morte era a que estava em vigor no momento do óbito, não havendo direito subjetivo à prevalência de norma posterior mais favorável. Tampouco poderia ser utilizada para esse fim, como é natural, eventual lei superveniente mais

RE 626489 / SE

gravosa.

18. Naquele julgamento, porém, estabeleceu-se uma clara distinção entre a necessidade de o ato concessivo ser regido pela lei vigente no momento de implementação dos requisitos de concessão e a possibilidade de alteração posterior do regime jurídico de disciplina da relação previdenciária, resguardados os direitos já adquiridos na pendência do regime anterior.

19. Esta é, precisamente, a questão que se coloca no presente recurso: não se incorpora ao patrimônio jurídico de um beneficiário o suposto direito à aplicação de uma determinada regra sobre decadência para eventuais pedidos de revisão do ato concessório. Como a decadência não integra o espectro de pressupostos e condições para a concessão do benefício – sendo um elemento externo à prestação previdenciária –, não se pode exigir a manutenção de seu regime jurídico.

20. No presente caso, a ausência de prazo decadencial para a revisão no momento em que o benefício foi deferido não garante ao beneficiário a manutenção do regime jurídico pretérito, que consagrava a prerrogativa de poder pleitear a revisão da decisão administrativa a qualquer tempo. Como regra, a lei pode criar novos prazos de decadência e de prescrição, ou ainda alterar os já existentes. Ressalvada a hipótese em que os prazos anteriores já tenham se aperfeiçoado, não há direito adquirido ao regime jurídico prévio. O limite, como visto, é a proteção ao núcleo do direito fundamental em questão, que não restou esvaziado como se demonstrou no tópico anterior.

21. O assunto não é novo e podem ser destacados pelo menos dois precedentes em que esta Corte aplicou raciocínio semelhante. O primeiro ocorreu quando do julgamento do RE 93698, em que a 1ª Turma, sob a relatoria do Ministro Soares Muñoz, concluiu pela aplicação imediata de lei nova que reduzia prazo decadencial. No caso em que o

RE 626489 / SE

lapso já decorrido seria superior ao novo prazo, decidiu-se pela desconsideração do primeiro e adoção imediata do segundo:

“EMENTA: decadência. Direito intertemporal.

- Se o restante do prazo de decadência fixado na lei 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 de sua vigência. Precedente: AR 905. Incidência da Súmula 286. Recurso não conhecido.”

22. O segundo precedente foi firmado no julgamento do Recurso Extraordinário 564.354, sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia. No caso, o INSS sustentava a impossibilidade de aplicação dos novos limites previdenciários (“tetos”) instituídos pela EC nº 20/1998 e pela EC nº 41/2004 aos benefícios anteriormente concedidos. Ao analisar a matéria, a Corte assentou que a nova disciplina devia ter aplicação imediata sobre os benefícios concedidos antes das referidas Emendas Constitucionais. Isso porque a mudança não atingia os pressupostos de concessão do benefício, e sim o regime jurídico de sua fruição. Destaco do voto da relatora:

“Extrai-se daqueles julgados, citados à guisa de exemplo, afirmar este Supremo Tribunal não ser possível à lei posterior alcançar atos jurídicos efetivados antes de sua vigência, sob pena de ofensa ao princípio do ato jurídico perfeito.

Todavia, tem-se, na espécie em foco, situação distinta. A pretensão posta nesta lide respeita à aplicação imediata ou não do novo teto previdenciário trazido pela Emenda Constitucional n. 20/98, e não sua aplicação retroativa.

Assim, a meu ver, não há que se falar em ofensa ao ato jurídico perfeito (art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição) ou ao princípio da irretroatividade da lei.”⁸

23. O mesmo raciocínio deve prevalecer na análise da

RE 626489 / SE

aplicação intertemporal de novo prazo decadencial. Esse elemento não compõe a estrutura dos pressupostos de um benefício, e sim o regime jurídico instituído para regulamentar a sua percepção corrente. Nesses termos, eventuais alterações posteriores devem ter incidência imediata, sem que se cogite de ofensa a direito adquirido. Vale dizer: o fato de, ao tempo da concessão, não haver limite temporal para futuro pedido de revisão não significa que o segurado tenha um direito adquirido a que tal prazo nunca venha a ser estabelecido. O que se exige, ao revés, é a salvaguarda ao núcleo do direito e a instituição de um regime razoável, que não importe surpresa indevida ou supressão oportunista de pretensões legítimas.

24. Por fim, cabe analisar qual seria o termo inicial da contagem do prazo decadencial em relação aos benefícios concedidos antes da entrada em vigor da MP nº 1.523-9/1997. Na redação que a medida provisória deu ao art. 103 da Lei nº 8.213/1991, o prazo de dez anos tem o seu curso “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”. Ora bem: tendo em vista que a Medida Provisória foi publicada e entrou em vigor em 28.06.1997, a primeira prestação superveniente do benefício foi paga em julho de 1997. Nesse cenário, o termo inicial da prescrição é o dia 1º de agosto daquele mesmo ano.

25. Este foi, igualmente, o entendimento consagrado em decisão unânime proferida pela 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.303.988-PE, sob a relatoria do Ministro Teori Zavascki:

“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

RE 626489 / SE

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 Ficher, DL 28/08/06).

3. Recurso especial provido”. (Negrito acrescentado)

26. Merece especial destaque a seguinte passagem do voto do relator, na qual foi abordada, de forma expressa, a alegação de ofensa a direito adquirido:

“Todavia, isso não significa que o legislador esteja impedido de modificar o sistema normativo em relação ao futuro, até porque, conforme de comum sabença, não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico. 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. Com

RE 626489 / SE

efeito, 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. Portanto, a solução para o problema de direito intertemporal aqui posto só pode ser aquela dada pela Corte Especial na situação análoga: relativamente aos benefícios previdenciários anteriores à nova lei, o prazo decadencial para sua revisão tem como termo inicial o da vigência da superveniente norma, que o estabeleceu. Esse modo de enfrentar a questão de direito intertemporal em situações da espécie é chancelado por abalizada doutrina. É o caso, por exemplo, de Galeno Lacerda, a propósito da redução do prazo decadencial da ação rescisória operada pelo CPC/73 (Novo Direito Processual Civil e os Feitos Pendentes, Forense, 1974, pp. 100-101) e de Câmara Leal, em seu clássico *Da Prescrição e da Decadência* (Forense, 1978, p.90).”

27. De fato, a lei nova que introduz prazo decadencial ou prescricional não tem, naturalmente, efeito retroativo. Em vez disso, deve ser aplicada de forma imediata, inclusive quanto às situações constituídas no passado. Nesse caso, o termo inicial do novo prazo há de ser o momento de vigência da nova lei ou outra data posterior nela fixada. O raciocínio é o mesmo estabelecido em precedentes do Supremo Tribunal Federal relativos à aplicação do art. 54 da Lei nº 9.784/1999⁹.

28. No caso concreto em exame, o recurso extraordinário versa interesse de segurada que teve aposentadoria concedida anteriormente à entrada em vigor da MP nº 1.523-9/1997. A decisão recorrida deve ser reformada, na medida em que deixou de reconhecer a aplicabilidade do prazo decadencial de dez anos e assentou a possibilidade de revisão do ato de aposentadoria a qualquer tempo. Ao contrário do que entendeu a decisão recorrida, não há, na hipótese,

RE 626489 / SE

direito adquirido protegido pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

29. Por essas razões, conheço do recurso extraordinário e lhe dou provimento, para reformar a decisão prolatada pela Turma Recursal dos Juizados Especiais de Sergipe. Como consequência, restabeleço a sentença proferida pelo Juizado Especial Federal de Sergipe no Processo 2009.85.00.502418-05, a qual havia declarado extinto o processo, com resolução de mérito, por força de decadência, nos termos do art. 269, IV, do Código de Processo Civil.

30. É como voto.

NOTAS

1. Na Lei nº 3.807/1960, anterior à Lei nº 8.213/1991, o art. 57 possuía redação equivalente: “Não prescreverá o direito ao benefício, mas prescreverão as prestações respectivas não reclamadas no prazo de 5 (cinco) anos, a contar da data em que forem devidas”.

2. A MP nº 1.663-15/98, convertida na Lei nº 9.711/1998, reduziu o prazo de dez para cinco anos, e a MP nº 138/03, convertida na Lei nº 10.839/2004, voltou a estabelecer o prazo de dez anos, que é a redação atual. As modificações, todavia, não são relevantes para a solução da lide, pois não se completaram cinco anos desde o termo inicial instituído pela MP nº 1.663-15/98 (1º.12.1998) e o início da vigência da MP nº 138/2003 (20.11.2003).

3. Lei nº 8.213/1991, art. 102, § 1º: “A perda da qualidade de segurado não prejudica o direito à aposentadoria para cuja concessão tenham sido preenchidos todos os requisitos, segundo a legislação em vigor à época em que estes requisitos foram atendidos”. (Incluído pela Lei nº 9.528, de 1997)

4. Por exemplo, art. 60, § 1º (auxílio-doença), art. 49, I, “b” (aposentadoria por idade) art. 74, II, (pensão por morte), todos da Lei nº

RE 626489 / SE

8.213/1991.

5. 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”.

6. 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”.

7. Não se aplica em matéria previdenciária, entretanto, a conclusão das referidas súmulas quando há pedido administrativo indeferido. Nesse caso, somente perdem a exigibilidade as prestações atingidas pela prescrição, e não o próprio fundo de direito.

8. A afirmação de que a nova norma dispunha sobre aspecto exterior ao ato de concessão de benefício foi também desenvolvida no voto do Ministro Gilmar Mendes: “Esclarecida a origem meramente contábil da discrepância entre valor máximo do salário de contribuição e valor limitador previdenciário (‘teto previdenciário’), a questão central do debate reside na elucidação da natureza jurídica do limitador previdenciário. Tenho que o limitador previdenciário, a partir de sua construção constitucional, é elemento externo à estrutura jurídica do benefício previdenciário, que não o integra”.

9. Lei nº 9.784/1999, 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”. A decisão adotada pela 2ª Turma do STF no julgamento do RMS 25856, Rel. Min. Eros Grau, fixou o entendimento de que “O prazo decadencial estabelecido no art. 54 da Lei 9.784/99 conta-se a partir da sua vigência (1º.02.1999), vedada a aplicação retroativa do preceito para limitar a liberdade da Administração Pública”. E a 1ª Turma da Corte dispôs no mesmo sentido, no julgamento do RMS (AgR) 27.022, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, em que assentou que a aplicação imediata da lei que institui prazo para a Administração rever

RE 626489 / SE

seus próprios atos não ofende direito adquirido, logo “o prazo de decadência deve ser computado a partir da vigência da lei que o instituiu e não tendo em conta atos pretéritos”.

16/10/2013**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE****VOTO**

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Senhor Presidente, vou acompanhar o Relator e o faço com base nos mesmos fundamentos deduzidos no precedente que Sua Excelência teve a gentileza de citar, de que fui relator do STJ.

Gostaria de salientar que as teses que hoje são tão ardorosamente defendidas pelos segurados, há algum tempo, eram, com a mesma veemência, defendidas pela Administração Pública. Sabemos que, antigamente, a Administração Pública também não tinha prazo decadencial para rever seus atos. O próprio Supremo tem a Súmula nº 473 que permitia, a qualquer tempo, que a Administração Pública revise os seus atos. Entretanto, com o advento da Lei nº 9.784/99, ficou estabelecido, no artigo 54, um prazo decadencial. Ora, a Administração defendia justamente isto: que esse prazo não se aplicava aos atos praticados anteriormente. E o que se disse no STJ, e principalmente aqui, no STF, é que esse prazo se aplicava, sim, aos atos da Administração praticados antes, mas sua contagem se dá a partir da vigência da lei que o estabeleceu.

Essa é jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal, em matéria de direito intertemporal, em face de leis sobre decadência e prescrição. O Ministro Barroso citou alguns precedentes e poder-se-ia citar mais outros: Recurso Extraordinário nº 37.223, Ministro Luiz Gallotti, de 1958, sobre prescrição extintiva, que, na verdade, é decadência; também há a Ação Rescisória nº 905, de 1978, Ministro Moreira Alves; o Recurso Extraordinário nº 93.110, Xavier de Albuquerque, de 1980; e a Ação Rescisória nº 1.025, Ministro Xavier de Albuquerque, de 1981.

E, especificamente sobre o artigo 54, onde se estabeleceu essa mesma discussão, a pesquisa da jurisprudência revela que as duas Turmas do STF têm orientação no mesmo sentido. Na Segunda Turma, há um

RE 626489 / SE

precedente do Ministro Eros, RMS nº 25.856; há o precedente do Ministro Ricardo, RMS nº 27.022. Na Primeira Turma, há um precedente do Ministro Fux, Agravo de Instrumento nº 853.538, e há um precedente do Ministro Toffoli, RMS nº 27.998, todos nesse sentido, ou seja, a lei que estabelece prazo de decadência se aplica aos atos anteriores, mas o prazo começa a contar da data de vigência da lei.

E, como salientou o Relator, a regra vale também contra a Previdência, porque a Lei nº 8.213, assim como prevê um prazo de decadência para o segurado pedir a revisão da concessão inicial do benefício, estabeleceu, no artigo 103-A, o mesmo prazo para a Administração, que antes não tinha prazo, rever seus atos. De modo que esse artigo vai se aplicar, sim, à revisão dos benefícios anteriores, contado, porém, o termo inicial a partir da vigência da lei.

Com essas considerações, eu acompanho o Relator.

16/10/2013

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, tinha trazido algumas considerações também por escrito, mas, diante do voto do eminente Relator, que eu louvo pela profundidade dos fundamentos de Sua Excelência, e, agora, da complementação trazida pelo eminente Ministro Teori Zavaski, não me parece que, à luz da jurisprudência desta Casa, possa se chegar a uma conclusão diversa.

Eu estou acompanhando o voto de Suas Excelências.

16/10/2013

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, egrégio Tribunal Pleno, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes.

Senhor Presidente, em primeiro lugar, eu gostaria de parabenizar o Relator pela profundidade e a clareza do seu voto, e observar que, aqui, duas questões importantes, em termos de valores erigidos pela Constituição, estão em jogo: a segurança jurídica e a isonomia.

Então, observe-se que o fato de a lei surgir estabelecendo um novo prazo decadencial e permitindo que a parte, nesse prazo, exerça o seu direito, de acordo com o novo marco temporal, significa dizer que não há surpresa fiscal, principalmente, num país em que se presume que todos conhecem a lei. No momento em que a lei entra em vigor, ela conjura a possibilidade de se alegar insegurança jurídica, porque ela, na verdade, estabelece todos os elementos necessários para o exercício do direito de ação. Por isso é que a parte, exatamente, a partir desse momento, sabe qual é o prazo remanescente para o exercício do seu direito. Em segundo lugar, o problema atinente à isonomia. Nós não vamos poder ter dois segurados: um com prazo **ad aeternum** para pedir a revisão do benefício e outro sujeito ao prazo decenal, como estabelece, aqui, a novel legislação **sub judice**.

Eu verifico, Senhor Presidente, que é da sistemática do Direito brasileiro não aproximar, como fórmula de afastamento da nova lei, o direito adquirido à coisa julgada e ao ato perfeito quando se trata de relações continuativas, que é o caso em foco. O Supremo Tribunal Federal, é de sabinça, já assentou, de há muito, que não há direito adquirido a regime jurídico. Quando se trata de coisa julgada em matéria tributária, não vale para o exercício seguinte.

Na ADI nº 1.715, de Minas Gerais, estabeleceu-se, claramente, que

RE 626489 / SE

não ofende o princípio constitucional do ato perfeito a norma legal que estabelece novos prazos prescricionais, porquanto esses são aplicáveis às relações jurídicas em curso. Então, não é só em relação à prescrição e à decadência. Para dar um exemplo, que nos é mais caro em razão da afinidade com a matéria, eu citaria o artigo 471 do Código de Processo Civil. Nem a coisa julgada atinge essas relações jurídicas continuativas - nem o direito adquirido e nem a coisa julgada.

Dispõe o artigo 471:

“Art. 471 - Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo:

I – se, tratando-se de relação jurídica continuativa, (...)”

Porque são decididas com a cláusula **rebus sic stantibus**.

Por outro lado, Senhor Presidente, eu verifico, que, na verdade, o que dá uma certa aparência de retroatividade já foi completamente desmistificado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs nºs 3.105 e 3.128, quando a Suprema Corte, com base nas lições de Gomes Canotilho, calcado no Direito alemão, fez uma distinção entre a retroatividade e a retrospectividade. E constou textualmente daquele acórdão, cujo Relator foi o Ministro Cezar Peluso, o seguinte:

“A retroatividade inautêntica (ou retrospectividade): a norma jurídica atribuir efeitos futuros a situações ou relações jurídicas já existentes, tendo-se, como exemplos clássicos, as modificações dos estatutos funcionais ou de regras de previdência dos servidores públicos.”

Ainda seguindo o brilhante raciocínio do Relator, efetivamente, a Suprema Corte também já decidiu que não há direito adquirido a um prazo decadencial; que é possível a mudança do prazo decadencial. Isso ocorreu especificamente quando do julgamento da questão relativa à redução do prazo decadencial da ação rescisória, oportunidade em que, ao entrar em vigor o Código de Processo Civil, de 73, alterou-se o prazo

RE 626489 / SE

de cinco anos para dois anos. E, naquela oportunidade, exatamente, no Recurso Extraordinário nº 93.698, assentou-se exatamente essa tese, que agora foi sintetizada pelo Ministro Roberto Barroso, no sentido de que não há direito adquirido a um prazo decadencial.

E acrescento ainda, Senhor Presidente, para finalizar:

Em primeiro lugar, o artigo 103 está atingindo relações jurídicas em andamento, não voltando-se ao alcance para o passado, como se aqui sustentou. A regra não opera retroativamente, mas, sim, retrospectivamente. Mas, ao revés, o seu olhar é, como também destacou o Relator, prospectivo, atingindo os efeitos futuros de relações jurídicas pendentes.

Em segundo lugar, o debate se a regra é de direito material ou de direito processual não tem a menor relevância. Como aqui sustentou brilhantemente a procuradora do Instituto Nacional de Seguro Social, a aplicabilidade imediata do artigo 103, em relação a benefícios anteriores, decorre de uma necessidade de se conferir densidade normativa ao texto constitucional, em particular, ao postulado da segurança jurídica, porque não é nem um pouco razoável que alguns benefícios previdenciários pudessem ser revistos a qualquer tempo, até a eternidade, pelo simples fato de terem sido concedidos em época em que não existia uma lei delimitando no tempo a possibilidade de revisão, e outros que se sujeitassem a esse prazo decenal.

Faço também uma aplicação analógica do artigo 54 da lei que regulou o processo administrativo para concluir, em consonância com o Relator, no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário nos termos em que Sua Excelência estabeleceu, inclusive, quanto ao termo a **quo** de incidência da lei.

É como voto.

16/10/2013

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE

EXPLICAÇÃO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, permita-me? O eminente Ministro Luiz Fux não referiu, eu me preocupei, porque, da tribuna, foi invocado um precedente atual da Primeira Turma com uma decisão unânime, que seria, como dito, contrária à decisão, ou pelo menos aos votos que externamos. Mas, ali, o eminente Ministro Fux, na decisão monocrática, entendeu que se tratava de matéria infraconstitucional; e, no agravo regimental manejado, apreciado então pela Primeira Turma, que eu integrava, e integro ainda, com a minha participação, se disse que o agravo regimental não atacava os fundamentos da decisão monocrática. É só esse registro.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Bastante pertinente a observação de Vossa Excelência, Ministra ROSA WEBER. Cabe observar, *no entanto*, como bem assinalou Vossa Excelência, que o acórdão emanado da colenda Primeira Turma desta Corte, de que foi Relator o eminente Ministro LUIZ FUX, apoiou-se em fundamento *de caráter estritamente formal*.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Senhor Presidente, obrigada.

16/10/2013

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, também cumprimento o objetivo voto trazido pelo eminente Relator. Registro também a acuidade das sustentações orais.

Acompanho Sua Excelência.

16/10/2013

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE

TRIBUNAL PLENO
RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489
VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, também começo por cumprimentar o Ministro Barroso, que, na esteira do que é comum em todos os pronunciamentos de Sua Excelência, votou com objetividade e clareza. Espero que tenha ficado claro - não apenas para nós, mas, principalmente, para aqueles que são os beneficiários - que não se cuida aqui, como posto também pela doutora Luysien, de tangenciar, tocar, diminuir, comprometer o direito material à previdência, ao benefício, ou à nada que o valha. Estamos todos de acordo - Juízes, advogados dos dois lados - em que este direito é intocável.

Faço essa referência porque a clareza do voto do Ministro Barroso, que é o Relator, creio, deixou isso devidamente patenteados. E é uma preocupação, Presidente, porque, quando se trata de Direito Previdenciário, especialmente direito a benefícios, estamos lidando com direito de pessoas que já prestaram o serviço à sociedade e que têm consolidado no seu patrimônio aquele direito. Não pode, agora, o Poder Judiciário - não poderia, muito menos em face da Constituição brasileira - tirar aquilo que já foi adquirido.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Só um comentário. Com esta preocupação que é a mesma de Vossa Excelência, eu abri a ementa do voto, dizendo: 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.

Essa é a primeira proposição da minha ementa.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Exatamente. Acho

RE 626489 / SE

que estamos todos de acordo.

Esta é a razão pela qual, Senhor Presidente, de maneira alinhavada, eu acompanho o voto do Ministro Relator.

16/10/2013**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE****VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, eu também começo por louvar o voto conciso e preciso do eminente Relator Ministro Luís Roberto Barroso. E quero dizer, desde logo, que eu estou plenamente de acordo com sua conclusão no sentido do provimento do recurso do INSS.

Ressalto que Sua Excelência, a meu ver, enfatizou, com muita correção, três pontos: em primeiro lugar, que esta Medida Provisória 1.523/1997 não atinge o cerne, o núcleo do direito da segurada, ora recorrente. E mais: que o prazo de dez anos para a revisão do benefício, ou seja, o prazo decadencial, é um prazo razoável, que não afronta a Constituição. Inclusive, em função dessa razoabilidade, presta homenagem ao princípio da solidariedade sobre o qual repousa o Sistema Previdenciário; representa uma conciliação entre o direito da segurada, ora recorrente, e os interesses da presente e das futuras gerações; tem, ainda, vantagem, este prazo decadencial razoável de dez anos, de evitar a eternização dos conflitos, ou seja, impede que se instaure entre nós a insegurança jurídica por todas as formas e razões condenáveis. Até porque o Sistema Previdenciário, como nós sabemos, ele repousa sobre um equilíbrio atuarial, que não pode ser quebrado, deixando-se, em aberto, essa possibilidade de revisão do benefício a qualquer tempo.

Então, mais uma vez, louvando o voto de Sua Excelência, acompanho integralmente para dar provimento ao recurso.

16/10/2013

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Também eu, Senhor Presidente, gostaria de cumprimentar o Ministro Barroso pelo cuidadoso e objetivo voto proferido, condizente com a doutrina assentada por esta Corte em vários precedentes, como amplamente arrolados.

Se tivéssemos aqui uma discussão quanto a um prazo, eventualmente, estritamente angusto, casuístico, certamente outra seria a solução, já não no campo do direito adquirido, mas no campo da desproporcionalidade ou, eventualmente, no campo da insegurança jurídica.

Mostrou-se, também, aqui ficou evidente – a partir da citação, inclusive, do voto do Ministro Teori no STJ –, que há um equilíbrio quanto ao próprio conceito de segurança jurídica, estabelecendo prazos idênticos para a Administração e, também, para o segurado. De modo que, sequer aqui se pode apontar qualquer abuso, arbítrio ou falta de um critério equânime.

De modo que, com essas brevíssimas palavras, eu acompanho, e mais uma vez cumprimento pelo cuidadoso voto, o Ministro Barroso.

16/10/2013**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, há muito pouca coisa a lançar sobre a matéria, e começo pela instrumentalidade.

O pronunciamento – e é tido como acórdão, por força de lei, muito embora turma recursal não integre Tribunal – mostrou-se interlocutório, e, de início, o recurso interposto seria retido na origem. O contexto, no entanto, revela excepcionalidade maior, agasalhada pelo sistema processual no sentido de ensejar a adequação do extraordinário e o julgamento imediato.

Nas razões, afirmou-se que não teria ocorrido, na origem, o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, mas, apesar de não concordar com a premissa assentada pela Turma Recursal, segundo a qual não está o órgão julgador compelido a emitir entendimento sobre as causas de pedir veiculadas pela parte – está sim, porque não simplesmente decide, mas julga –, tenho que foi prequestionado o tema constitucional, muito embora sem referência, na peça produzida, aos artigos da Carta da República. Por que assim concluo – esclarecendo bem a matéria para não se articular posteriormente que houve desprezo ao instituto do prequestionamento, do debate e decisão prévios na origem? Porque se analisou justamente a situação jurídica constituída, o que seria o direito adquirido dos beneficiários a não se submeterem ao prazo decadencial fixado.

Nas razões do extraordinário, o Instituto inseriu histórico sobre a regência da matéria, apontando que, até 27 de junho de 1997, apenas havia previsão quanto ao prazo prescricional. Não se tinha a regência do instituto ou da decadência. De 28 de junho de 1997 a 22 de outubro de 1998, as revisões do benefício – e é bom que se considere esse aspecto, porque não se trata de concessão de benefício – estariam sujeitas ao prazo, que não é exíguo, de dez anos. De 23 de outubro de 1998 – e lidamos, no país, com esse emaranhado de normas jurídicas, infelizmente, com o entulho legislativo – a 19 de novembro de 2003, as

RE 626489 / SE

revisões – repito: revisões e não concessões – ficaram sujeitas ao prazo decadencial não de dez, mas de cinco anos, voltando-se ao prazo de dez anos em 20 de novembro de 2003.

Presidente, indago: está-se diante da retroatividade da lei? Todos sabemos que há a conciliação, em termos de valores, da justiça e da segurança jurídica. Será que se tem algo que se distancia da norma de direito, que é o artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, bem como no âmbito de envergadura maior, a encerrar garantia constitucional, segundo a qual a lei não poderá prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, sendo esta um ato jurídico perfeito por excelência porque emanado do Judiciário? A meu ver, não se tem como falar da integração, ao patrimônio do beneficiário, de um regime pretérito alusivo à possibilidade ou não de reclamar, a qualquer tempo, a revisão do benefício previdenciário.

Há ainda o aspecto de o tratamento ser linear, alcançando tanto a revisão dos benefícios – abrindo-se oportunidade para ser reclamada no prazo de dez anos –, como também a iniciativa da própria Previdência quanto à alteração de benefício já concedido.

Outras situações também conduziram o Tribunal a definir a aplicação da lei no tempo da forma preconizada pelo relator. Sua Excelência aludiu à Lei que versa – de uma forma abrangente – a possibilidade de a Administração Pública rever os próprios atos, ou seja, a revisão no quinquênio. Lembrei-me de que, em 1988, com a transição do regime de exceção para o essencialmente democrático, certo tema, que até então se mostrou regido pela legislação comum, mais precisamente pela Consolidação das Leis do Trabalho, passou a estar no rol das garantias constitucionais dos trabalhadores urbanos e rurais. Refiro-me à prescrição. A Carta de 1988 veio a cuidar não só da prescrição, como também da decadência, ao aludir, no inciso XXIX do artigo 7º, a dois prazos: o primeiro, terminado o contrato de trabalho, para acionar-se o direito e exercitar-se a ação, que é de dois anos a partir da ruptura do vínculo empregatício – decadencial – e o segundo, prescricional, retroativo aos últimos cinco anos em relação a diferenças. Jamais cogitou-

RE 626489 / SE

se a ausência de aplicação desse preceito aos contratos, às relações jurídicas, então em vigor.

Presidente, repito – e já o fez o ministro relator e também os colegas que me antecederam, especialmente os ministros Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Cármen Lúcia – que não está em jogo o questionamento do direito ao benefício propriamente dito, a ato de concessão, mas, simplesmente, de revisão. Concluir-se, a esta altura, que os benefícios pretéritos à criação da decadência estão imunes à incidência do preceito implicará tratamento que a Carta da República afasta, o diferenciado, criando-se uma casta, verdadeira casta, de beneficiários da Previdência que poderiam, a qualquer tempo, sem receio da decadência, no que atinge o direito potestativo, rever situações pretéritas.

Por isso, também caminho no sentido de prover o recurso, restabelecendo o entendimento do Juízo.

16/10/2013

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: O **magnífico** voto **proferido** pelo eminente Relator **torna dispensável** qualquer outra consideração **a respeito** do tema ora em julgamento.

Por tal razão, e acompanhando, integralmente, o substancioso voto do eminente Ministro Relator, **conheço e dou provimento** ao presente recurso extraordinário, **em ordem a restabelecer** a sentença **proferida** pelo Juizado Especial Federal do Estado de Sergipe **no Processo** nº 2009.85.00.502418-05.

É o meu voto.

16/10/2013

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489 SERGIPE

V O T O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (PRESIDENTE) -

Também eu louvo o magnífico voto do eminente Relator, sobretudo pela sua clareza, singeleza.

Quanto ao cerne da questão, também eu penso que não vejo qualquer violação a direito adquirido no fato de se aplicar novos prazos prescricionais ou decadenciais sobre relações jurídicas já em curso, desde que, é claro, essa nova incidência ocorra a partir da vigência da norma que estabeleça esses novos prazos.

Eu, portanto, acompanho o eminente Relator.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 626.489

PROCED. : SERGIPE

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

RECTE.(S) : INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL - INSS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL

RECDO.(A/S) : MARIA DAS DORES OLIVEIRA MARTINS

ADV.(A/S) : JOSE MANOEL DE ARRUDA ALVIM NETTO E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS - COBAP

ADV.(A/S) : JOSÉ IDEMAR RIBEIRO

AM. CURIAE. : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB

ADV.(A/S) : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO (IBDP)

ADV.(A/S) : GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN E OUTRO(A/S)

Decisão: Retirado de pauta em face da aposentadoria do Relator. Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 26.11.2012.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, conheceu e deu provimento ao recurso extraordinário. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Falaram: pelo recorrente, Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, a Dra. Luysien Coelho Marques Silveira, Procuradora Federal; pela recorrida, Maria das Dores Oliveira Martins, o Dr. Fernando Crespo Queiroz Neves; pelo *amicus curiae* Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Dr. Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior; pelo *amicus curiae* Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, a Dra. Gisele Lemos Kravchychyn, e, pelo *amicus curiae* Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas - COBAP, o Dr. Gabriel Dornelles. Presente no Plenário o Dr. Raphael Ramos Monteiro de Souza, representante da União, que não fez uso da palavra. Plenário, 16.10.2013.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário