



Nº de Protocolo do Recurso: 37316.000761/2011-89
Documento: 31/514.774.852-7
Unidade de origem: APS – Piracicaba/SP
Recorrente: ESPÓLIO DE MARIA DOS ANJOS PEREIRA DE SOUSA
Recorrido: INSS
Relator: PAULO SÉRGIO DE CARVALHO COSTA RIBEIRO

RELATÓRIO

Trata-se de **Incidente** de Uniformização de Jurisprudência (fls. 189/199) **suscitado** pelo espólio de Maria dos Anjos Pereira de Sousa em face de acórdão prolatado pela 1ª Câmara de Julgamento e que se acha consubstanciado na seguinte ementa (166/167):

"APOSENTADORIA POR INVALIDEZ PREVIDENCIÁRIA. NÃO COMPROVAÇÃO DA QUALIDADE DE SEGURADA DA INTERESSADA JUNTO AO RGPS NA DATA DE INÍCIO DA INCAPACIDADE - ARTS. 179, 347/348 DO RPS, APROVADO PELO DECRETO Nº 3.048 DE 06/05/99. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO".

Busca o Suscitante, com apoio em julgados deste Tribunal Administrativo, o reconhecimento da **desnecessidade** de **devolução** de verbas recebidas pela obtuada a título de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, após manifestação da perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que **retificou** as datas de início da incapacidade e da doença para período em que a falecida **não** detinha a condição de segurada do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Após a apresentação de contrarrazões pela entidade previdenciária, o Incidente mereceu da Presidente da 1ª Câmara de Julgamento juízo **favorável** de **admissibilidade** (fls. 210/211 e vº), evoluindo o processado ao Presidente deste CRPS, com distribuição dos autos ao Conselheiro Filipe Mossri (fls.

211 v^o), cuja renúncia ao mandato (fls. 212) ensejou nova distribuição do feito, cabendo-me relatar (fls. 213).

VOTO

EMENTA: A revisão dos parâmetros médicos efetuada em sede de benefício por incapacidade não rende ensejo à devolução dos valores recebidos, se presente a boa-fé objetiva (Enunciado CRPS N^o 38, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2013, in DOU DE 21.11.2013).

Analiso, por primeiro, a questão de admissibilidade do Incidente e constato o **acerto** do despacho de fls. 210 e 211 v^o, da lavra da Presidente da 1^a CaJ, pois enquanto o acórdão ora impugnado entendeu que a retroação da data de início da incapacidade para o ano de 1997, quando a obtuada **não** possuía vínculo com o RGPS, tornaria **imperiosa** a devolução dos valores por ela recebidos, o acórdão paradigma, oriundo da 4^a CaJ, trilhou caminho oposto e adotou **tese** diversa, dispensando a devolução com lastro nos Pareceres 44/88 e 333/95, ambos da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social, estando demonstrada, ao meu sentir, a divergência de interpretação em matéria de direito a que alude o art. 64, inc. I, do Regimento do Conselho de Recursos da Previdência Social, aprovado pela Portaria MPS n^o 548, de 13.09.2011 ("Art. 64. O Pedido de Uniformização de Jurisprudência poderá ser requerido em casos concretos, pelas partes do processo, dirigido ao Presidente do respectivo órgão julgador, nas seguintes hipóteses I - quando houver divergência na interpretação em matéria de direito entre acórdãos de Câmaras de Julgamento do CRPS, em sede de recurso especial, ou entre estes e resoluções do Conselho Pleno").

Do exame dos autos constata-se que o INSS concedeu a Maria dos Anjos Pereira de Sousa o benefício previdenciário denominado **auxílio-doença**, com data de início da incapacidade **inicialmente** fixada em **05.07.2005** (ver fls. 42/43).

Posteriormente, com a alegação de "*suspeita de DII anterior a DII estabelecida em AX1*", profissional médica do INSS solicitou revisão da "*DII em junta médica*", cujo resultado foi pela fixação da data de início da incapacidade em **20.03.1997** e doença não isenta de carência (fls. 36).

A alteração da DII e os registros constantes do CNIS no sentido da existência de contribuições previdenciárias **somente** para o período de março de **2004** a fevereiro de **2005** ensejaram a cobrança, por parte do INSS, dos valores pagos pela entidade previdenciária a título de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, sendo que as justificativas ofertadas pela interessada foram sucessivamente **rejeitadas** pelo INSS, 13ª JR/SP e 1ª Câmara de Julgamento.

Essa cobrança de valores tem como fundamento legal o estatuído no parágrafo único do art. 58 da Lei nº 8.213, de 24.07.1991, cujo texto estabelece a seguinte normatização:

"Não será devido auxílio doença ao segurado que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social já portador da doença ou lesão invocada como causa para o benefício".

Ora, considerando que o ingresso da obtuada no RGPS deu-se em **2004** e sendo certo que a doença incapacitante teve a respectiva data de início alterada para o mês de março de **1997**, em princípio correta a cobrança dos valores, pois a falecida filiou-se ao RGPS quando já portadora da doença que ensejou o requerimento de benefício de auxílio-doença.

Todavia, esta composição plenária, em sessão de julgamento realizada em 20.11.2013, fixou o entendimento, adotado à unanimidade, no sentido de que "*a revisão dos parâmetros médicos efetuada em sede de benefício por incapacidade não rende ensejo à devolução dos valores recebidos, se presente a boa-fé objetiva*".

Trata-se exatamente do caso em análise, onde após a concessão de auxílio-doença e, subsequentemente, de aposentadoria por invalidez, o INSS **retificou** a data de início da incapacidade para período em que à falecida **não** detinha a condição de segurada do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Nessa linha, fica claro que a questão principal dos autos consiste em saber se o requisito da **boa-fé objetiva** faz-se presente de forma a autorizar a suspensão da cobrança daqueles valores, posto que em sede de Incidente de Uniformização de Jurisprudência é descabido revolver-se provas ou procedimentos adotados nas instâncias ordinárias, mas apenas tornar **una** as deliberações infringentes adotadas pelas Câmaras de Julgamento do CRPS acerca da mesma matéria, em tema de direito.

Contudo, **reconhecer a boa-fé**, conforme bem disse o Ministro Humberto Martins, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), **não é tarefa fácil**, daí porque, entendo eu, alguns parâmetros devem ser adotados a fim de que o **equilíbrio** possa ser alcançado, evitando-se a generalização de que o particular sempre age de má-fé e o poder estatal, com boa-fé.

Neste aspecto, trago a debate as precisas lições doutrinárias de Raquel Urbano de Carvalho, que assim se expressou acerca da **boa-fé objetiva**:

" Especificamente no Direito Administrativo, o exame doutrinário e, no Brasil, ainda incipiente sobre o tema, invoca como justificativa à proteção da boa-fé na seara pública a impossibilidade de o Estado violar a confiança que a própria presunção de legitimidade dos atos administrativos traz, agindo *contra factum proprium*. Não há dúvida que a confiança que os cidadãos têm nas ações estatais, decorrentes do seu presumido acerto do ponto de vista fático-jurídico, justifica sejam os mesmos protegidos do automatismo na incidência do ordenamento jurídico. **Não se pode admitir um comportamento público que crie expectativas e que,**

posteriormente, frustrar, de modo desarrazoado, o estado de confiança decorrente até mesmo da presunção de legitimidade reconhecida ao Estado (fls. 121/122).

.....

O princípio da confiança e boa-fé encontra-se expresso no § 6º do artigo 231 da Constituição da República e em várias leis regedoras das atividades administrativas (Lei de Licitação, Concessões e Permissões de Serviço Público). Segundo Marcia Fratari Majadas, "o princípio jurídico da confiança e boa fé comporta a confiança da Administração em relação ao administrado deste com a Administração, no exercício de direitos e cumprimentos de obrigações respectivamente".

.....

Não há dúvida que o princípio em comento incorpora o dever de o agente público atuar imbuído pelo espírito de lealdade, buscando, ao exercer suas competências, satisfazer as necessidades sociais e corresponder às demandas do administrado. **Se é certo que se exige boa fé do cidadão ao se relacionar com a Administração, não há dúvida da sua indispensabilidade no tocante ao comportamento do administrador público. Isto principalmente quando se trata de relações em que o Estado se vale da supremacia do interesse público e exerce o chamado poder extroverso, com base em que pode ir além dos seus limites jurídicos vinculando e impondo obrigações a terceiros.** Neste caso, é fundamental que a Administração aja com boa-fé, pondere os diferentes interesses e considere a realidade a que se destina sua atuação. Outrossim, consubstancia direito subjetivo público de qualquer cidadão um mínimo de segurança no tocante à confiabilidade ético-social das ações dos agentes estatais.

A doutrina brasileira tem examinado a associação entre moralidade administrativa e boa-fé, "eventualmente firmando que, no direito público brasileiro, o princípio da boa fé contratual é uma derivação do princípio constitucional da moralidade administrativa prescrito no art. 37, caput, da Constituição Federal". [...]

Nesse sentido, o dever de agir de boa-fé mantém a confiança mútua entre os sujeitos em relação e também obriga a um dever de

coerência no comportamento e de fidelidade às declarações feitas a outrem, motivo por que os sujeitos respondem por todo desvio contrário a uma conduta leal, sincera e fiel nos tratos jurídicos.

Não se invoque o caráter implícito do princípio, nem mesmo a noção restrita de legalidade, como argumentos para negar incidência à boa-fé no âmbito do Direito Público. A Administração Pública deve desenvolver sua atividade não somente em atenção a normas legislativas expressas, mas também com base nos princípios gerais do ordenamento. Quanto à natureza distinta dos interesses em jogo em relação jurídico-administrativa (a Administração buscando o fim público, ao lado do administrado a colimar a realização de objetivo particular), tal fato não é capaz, só por só, de afastar a incidência da boa-fé [...]. (122/124)

É manifesta a relevância de não se limitar a caracterização da boa-fé da Administração aos aspectos anímicos dos agentes públicos, os quais são de difícil investigação. Não basta, portanto, investigar a ignorância ou a crença errônea sobre uma dada situação, conforme a apreciação interna de um dado agente do Estado. Vincular a identificação de tal princípio à análise de um padrão objetivo de conduta, conforme a ética vigente em dado momento, é viabilizar a sua concretização, bem como o controle da sua observância, ou não. (fl.126) [...] Quando do exercício das atividades administrativas, indispensável que [o administrador] atente para as finalidades públicas, agindo com lealdade, posto que vedada a frustração desarrazoada da expectativa de legitimidade da atuação estatal. [...] (fl. 127)(1).

(1) Cf. CARVALHO, Raquel Urbano de. Curso de Direito Administrativo. 2ª edição. Belo Horizonte: **JUS PODIUM**, 2009.

No mesmo sentido, as seguintes palavras de Marçal Justen Filho:

"...todas as situações jurídicas instauradas em decorrência do exercício de competências administrativas se presumem como legítimas. **As expectativas e os direitos derivados de atividades estatais devem ser protegidos, sob o pressuposto de que os particulares têm a fundada confiança em que o Estado atua segundo os princípios da legalidade, moralidade e da boa-fé. O administrado deve e pode confiar na atuação estatal.** Os particulares orientam a própria conduta de acordo com as condutas estatais. A participação estatal na produção de uma situação produz a confiança do particular"(2).

Nesse trilhar, pode-se concluir que se o ato estatal é, em princípio, sempre **legítimo**, tal significa que o primeiro exame médico a que foi submetida a obtuada - e que fixou a DII para a data de 06.07.2005 - nasceu em regime de **plena legalidade**, sendo que essa característica **não** foi extirpada pelo novo exame médico, que apenas veio **revogar** aquele primeiro exame.

A **revogação**, conforme assinalado por Carlos Ari Sunfeld, "*extingue, com efeitos **ex nunc**, as relações jurídicas dele nascidas, **sem atacar** o ato em si, **nem os efeitos por ele produzidos até então***"(3).

Igual entendimento é adotado por Walter Campaz, para quem "*a revogação elimina, no ato revogado, a possibilidade de ser fonte de direitos jurídicos*", **mas mantém intangidos "os efeitos passados e produzidos do ato revogado"**(4).

(2) Cf. Curso de Direito Administrativo. 7ª edição. Belo Horizonte: fórum, 2011, p. 1239.

(3) Cf. Ato Administrativo Inválido. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 29.

(4) Cf. Revogação dos Atos Administrativos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983, p. 79.

Ora, se os efeitos produzidos pelo ato revogado **não** são atacados ou passíveis de censura pelo ato revogador, a conclusão inelutável é que tais efeitos **permanecem** inalterados. E não poderia ser de outra forma, dada a já mencionada presunção de legitimidade de que se revestem os atos administrativos, o que atua como fator inibidor para a cobrança dos valores questionados.

A **única** possibilidade de se pensar em cobrança das verbas pela previdência social seria considerar o ato administrativo questionado - a 1ª perícia médica - como ato **inválido**.

Contudo, a invalidade de um ato, de acordo com o já citado Carlos Sundfled, tem como consequência "*a possibilidade de serem contra ele produzidas reações que podem consistir na **responsabilização** do agente ou da pessoa jurídica*".

No caso ora em apreciação, **não** há nos autos **nenhuma** referência a qualquer sindicância ou procedimento administrativo investigatório instaurado contra o profissional médico responsável pelo exame que possibilitou a concessão do auxílio-doença à falecida, o que comprova que o ato questionado foi extirpado do mundo jurídico mediante **revogação**, ficando impossibilitado, conseqüentemente, de gerar ou projetar efeitos, mas mantidos aqueles já produzidos.

Com essas considerações, constatada a boa-fé objetiva da falecida que ao procurar a Administração Pública Federal na busca por um amparo previdenciário que julgava ter direito, demonstrou plena confiabilidade na ação do agente estatal - médico perito do INSS - que lhe reconheceu o benefício postulado, não lhe pode ser imputada qualquer responsabilidade pelo fato de o mesmo Estado violar a própria presunção de legitimidade do ato administrativo,

(5) Cf. Ato Administrativo Inválido. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 92.

entendo cabível à espécie a normatização estampada pelo Enunciado nº 38 deste CRPS segundo a qual "A revisão dos parâmetros médicos efetuada em sede de benefício por incapacidade não rende ensejo à devolução dos valores recebidos, se presente a boa-fé objetiva", razão pela qual voto por acolher e julgar procedente o presente Incidente de Jurisprudência, devendo o processado evoluir à 1ª Câmara de Julgamento para que ali se faça a adequação do acórdão de fls. 166/167 ao entendimento aqui adotado.

PAULO SÉRGIO DE CARVALHO COSTA RIBEIRO
Conselheiro-Relator



**Ministério da Previdência Social
Conselho de Recursos da Previdência Social
Conselho Pleno**

Decisório

Resolução nº 13/2014

Vistos e relatados os presentes autos, em sessão realizada hoje, ACORDAM os membros do Conselho Pleno, por unanimidade, em **CONHECER** do pedido de uniformização de jurisprudência, devendo o processado evoluir à 1ª Câmara de Julgamento para que ali se faça a adequação do acórdão de fls. 166/167 ao entendimento aqui adotado.

Participaram, ainda, do presente julgamento os (as) Conselheiros (as): Ana Cristina Evangelista, Maria Madalena Silva Lima, Nádia Cristina Paulo dos Santos Paiva, Nádia de Castro Amaral Franco Waller, Lívia Valéria Lino Gomes, Daniela Milhomen Souza, Gisele Rabelo de Oliveira, André Rodrigues Veras, Geraldo Almir Arruda, Maria Ligia Sória, Maria Cecília Martins Lafetá, Paulo Sérgio de Carvalho Costa Ribeiro, Rafael Schmidt Waldrich, Ionária Fernandes da Silva e Ana Paula Fernandes.

Brasília – DF, 27 de agosto de 2014.

**PAULO SÉRGIO DE CARVALHO
COSTA RIBEIRO**
Relator

MANUEL DE MEDEIROS DANTAS
Presidente