



**Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno**

Nº de Protocolo do Recurso: 44232.672008/2016-90

Documento/Benefício: Auxílio-suplementar por Acidente de Trabalho

Unidade de origem: APS – Volta Redonda/RJ

Tipo do Processo: Pedido de Uniformização de Jurisprudência

Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social/INSS

Recorrido: João Batista de Oliveira

Benefício: 079.170.085-2

Relator: RODOLFO ESPINEL DONADON

RELATÓRIO

O processo em análise tem por objeto o Pedido de Uniformização de Jurisprudência formulado pelo INSS, em matéria acerca da devolução de valores recebidos em virtude da acumulação de auxílio-suplementar com aposentadoria de qualquer natureza.

Em 16/05/1984 foi concedido ao beneficiário João Batista de Oliveira, auxílio-suplementar. Consta, ainda, a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição com data de início em 21/11/1996. Foi constatada pelo INSS, em 01/04/2016, a acumulação indevida dos benefícios. Após regular processo de auditoria, respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa, houve a suspensão do auxílio-suplementar com a necessidade de devolução dos valores recebidos indevidamente. Tal decisão motivou recurso a Junta de Recursos, sendo que a 12ª JR julgou no sentido de aplicar a decadência como fator impeditivo da revisão.

Inconformado, o INSS recorreu as Câmaras de Julgamento pedindo a reforma da referida decisão, sustentando que a cessação está prevista em lei, portanto, não se aplica a decadência.

Os autos foram distribuídos à 01ª CA da 03ª CAJ que conheceu do recurso do INSS e lhe negou provimento ao pedido (Acórdão nº 3744/2016), reconhecendo a decadência na revisão imposta pelo INSS.

O INSS formulou Pedido de Uniformização de Jurisprudência quando informa que o citado acórdão diverge do entendimento de outra Câmara, qual seja, 01ª CAJ (Acórdão nº 7029/2016) que considerou indevida a acumulação do auxílio-suplementar com a aposentadoria com necessidade de devolução dos valores. Também, o acórdão nº 2096/2016 da 01ª CA da 01ª CAJ que informou não se aplicar a decadência para revisão de atos ilegais, pois são nulos. Sustenta seu pedido, ainda, em Memorando Circular nº 12/2005 da Diretoria de Benefícios que considerava má-fé a acumulação de benefícios inacumuláveis.



**Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno**

A 01ª CA da 3ª CAJ admitiu o procedimento de Uniformização de Jurisprudência, por ter restado configurada a divergência de entendimento no acórdão da própria CAJ com o acórdão paradigma.

O segurado não se manifestou, apesar de comunicado.

O Procedimento de Uniformização de Jurisprudência foi instaurado pela Presidência do CRSS com distribuição dos autos a este Conselheiro.

É o relatório.

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDENCIA. Divergência jurisprudencial entre Câmaras de Julgamento no que tange a incidência do prazo decadencial para o INSS rever o acúmulo de auxílio-suplementar com aposentadoria de qualquer natureza. Competência para análise deste Conselho Pleno na forma do art. 3º inc. II do Regimento Interno do CRSS aprovado pela Portaria MDAS nº 116/2017. Pressupostos de Admissibilidade do pedido alcançados na forma do art. 63 do mesmo Regimento. O art. 103-A da Lei nº 8.213/91 se aplica ao caso em análise, devendo ser considerado, como termo *a quo*, a data da configuração da sua manutenção ilegítima. Precedentes do Conselho Pleno. Pedido de Uniformização conhecido e improvido.

Trata-se de análise de divergência de entendimento, no caso concreto, entre Câmaras de Julgamento envolvendo a incidência ou não da decadência para a cessação de benefício mantido indevidamente em data anterior a Lei nº 9.784/99, bem como a restituição dos valores recebidos.

Preliminarmente, cumpre informar que é da competência deste Conselho Pleno uniformizar a jurisprudência administrativa demonstrada por divergências jurisprudenciais entre as Câmaras de Julgamento em sede de recurso especial, conforme disciplinado no art. 3º, inc. II, do Regimento Interno do CRSS, aprovado pela Portaria MDAS nº 116/2017, a saber:

Art. 3º Ao Conselho Pleno compete:

(...)

II - uniformizar, no caso concreto, as divergências jurisprudenciais entre as Juntas de Recursos nas matérias de sua alçada ou entre as Câmaras de julgamento em sede de Recurso Especial, mediante a emissão de Resolução;

(...)

Passo a analisar, ainda na fase de admissibilidade do pedido de Uniformização de Jurisprudência, os pressupostos do seu requerimento com a citação do art. 63, inc. I, §§ 1º e 6º do mesmo Regimento Interno:



**Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno**

Art. 63. 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 CRSS, em sede de Recurso Especial, ou entre estes e resoluções do Conselho Pleno;

(...)

§ 1º A divergência deverá ser demonstrada mediante a indicação do acórdão divergente, proferido nos últimos cinco anos, por outro órgão julgador, composição de julgamento, ou, ainda, por resolução do Conselho Pleno.

§ 2º É de 30 (trinta) dias o prazo para o requerimento do Pedido de Uniformização de Jurisprudência e para o oferecimento de contrarrazões, contados da data da ciência da decisão e da data da intimação do pedido, respectivamente, hipótese em que suspende o prazo para o seu cumprimento.

É tempestivo o pedido.

A parte interessada comprovou a divergência de entendimentos entre Câmaras de Julgamento acerca da referida matéria. A 01ª CA da 03ª CAJ reconheceu a decadência na revisão imposta pelo INSS. Por sua vez, a 01ª CAJ (Acórdão n.º 7029/2016) considerou indevida a acumulação do auxílio-suplementar com a aposentadoria com necessidade de devolução dos valores. Também, o acórdão n.º 2096/2016 da 01ª CA da 01ª CAJ que informou não se aplicar a decadência para revisão de atos ilegais, pois são nulos.

Portanto, o pedido formulado é admissível e passo a apreciar a matéria ora discutida.

Saliento que a matéria ora pretendida não é nova no Conselho Pleno. Desde o ano de 2015 já foram proferidos julgamentos com votações no sentido de aplicar a decadência nos pedidos de revisão do INSS em benefícios já concedidos e mantidos em prazo superior a 10 anos. Faço um ementário de algumas dessas Resoluções:

- Resolução n.º 30/2018 de 29/05/2018:

Acumulação indevida de auxílio-suplementar com aposentadoria. Primeiro pagamento da aposentadoria em 12/12/1995. Aposentado foi notificado da apuração de irregularidade somente em 13/08/2014. Impossibilidade de suspensão face o artigo 103-A da lei 8.213/91. Direito adquirido. Má fé não comprovada. Resoluções 23/2015 e 12/2016 do CRSS. (Rel. Cons. Victor Machado Marini)

- Resolução n.º 22/2018 de 27/02/2018:



Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno

AUXÍLIO SUPLEMENTAR ACIDENTE DE TRABALHO. RECURSO ESPECIAL DO INSS CUMULAÇÃO DE BENEFÍCIO COM APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. COBRANÇA DE VALORES RECEBIDOS. DECADÊNCIA. (Rel. Cons. Eneida da Costa Alvim)

- Resolução nº 10/2018 de 27/02/2018:

AUXÍLIO ACIDENTE POR ACIDENTE DE TRABALHO. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. IRREGULARIDADE NA MANUTENÇÃO DE BENEFÍCIOS. ATO NULO. APLICAÇÃO DA LEI NA FORMA ESTRITA. DECADÊNCIA DO DIREITO DE REVISÃO. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. (Rel. Cons. Tarsila Otaviano da Costa)

- Resolução nº 32/2017 de 21/11/2017:

RENDA MENSAL VITALÍCIA POR IDADE. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. IRREGULARIDADE NA MANUTENÇÃO DE BENEFÍCIOS. ATO NULO. APLICAÇÃO DA LEI. DECADÊNCIA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. O Instituto da decadência abarca os atos administrativos considerados nulos ou anuláveis nos termos do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999.

2. A notificação do segurado sobre a constatação da irregularidade de benefício após o prazo decadencial afasta a devolução de valores ao erário em face da não comprovação da má-fé, conforme o artigo 103-A da Lei nº 8.213/1991.

3. Pedido de Uniformização de Jurisprudência improvido. (Rel. Cons. Tarsila Otaviano da Costa)

- Resolução nº 12/2016, de 23/03/2016:

“Uniformização de Jurisprudência. Pensão por morte mantida irregularmente após pensionista completar 21 anos de idade sem comprovação da invalidez em 08/12/2001 e comunicação do interessado em 09/2014. Impossibilidade face ao artigo 103-A da Lei 8.213/91. Direito adquirido. Má fé não comprovada. (Rel. Cons. Victor Machado Marini)”

- Resolução nº 10/2016, de 23/03/2016:

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. DECADÊNCIA. PENSÃO POR MORTE. IDADE DE 21 ANOS. AS DISPOSIÇÕES A QUE SE REFERE O ART. 103-A DA LEI Nº 8.213, DE 1991, INCIDEM SOBRE TODO E QUALQUER ATO DE INICIATIVA DO INSS DE QUE DECORRA EFEITO FINANCEIRO FAVORÁVEL AO BENEFICIÁRIO, SEJE ELE NULO OU ANULÁVEL, SEJA O VÍCIO ORIGINÁRIO DO PRÓPRIO ATO CONCESSIVO DA PRESTAÇÃO OU RESULTANTE DE FATO SUPERVENIENTE, TENHA OU NÃO



**Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS**

Conselho Pleno

EFEITO PATRIMONIAL CONTÍNUO, EXCETUADA A HIPÓTESE EM QUE É COMPROVADA A MÁ-FÉ (Rel. Cons. Geraldo Almir Arruda)

- Resolução nº 09/2016, de 23/03/16:

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. DECADÊNCIA. PENSÃO POR MORTE. IDADE DE 21 ANOS. AS DISPOSIÇÕES A QUE SE REFERE O ART. 103-A DA LEI Nº 8.213, DE 1991, INCIDEM SOBRE TODO E QUALQUER ATO DE INICIATIVA DO INSS DE QUE DECORRA EFEITO FINANCEIRO FAVORÁVEL AO BENEFICIÁRIO, SEJE ELE NULO OU ANULÁVEL, SEJA O VÍCIO ORIGINÁRIO DO PRÓPRIO ATO CONCESSIVO DA PRESTAÇÃO OU RESULTANTE DE FATO SUPERVENIENTE, TENHA OU NÃO EFEITO PATRIMONIAL CONTÍNUO, EXCETUADA A HIPÓTESE EM QUE É COMPROVADA A MÁ-FÉ (Rel. Cons. Geraldo Almir Arruda)

- Resolução nº 23/2015, de 26/10/15:

“APOSENTADORIA POR INVALIDEZ AO TRABALHADOR RURAL. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDENCIA. Divergência jurisprudencial entre as Câmaras de Julgamento no que tange a decadência para o INSS rever o benefício mantido irregularmente. Competência para análise deste Conselho Pleno na forma do art. 15 inc.II do Regimento Interno do CRPS aprovado pela Portaria MPS nº 548/2011. Pressupostos de Admissibilidade do pedido alcançados na forma do art. 64 do mesmo Regimento. O art. 103-A da Lei nº 8.213/91, que institui o prazo decadencial para o INSS rever os benefícios, também se aplica aos benefícios em manutenção, devendo ser considerado, como termo a quo, a data da configuração da sua manutenção ilegítima. Entendimento doutrinário e jurisprudencial. Pedido de Uniformização conhecido e improvido.” (Rel. Cons. Rodolfo E. Donadon)

Alias, esse Conselheiro Relator também já teve a oportunidade de tratar do tema (Resolução nº 23/2015 acima citada). Também, na Resolução nº 11/2016, de 23/03/2016, assim ementada:

EMENTA. PENSÃO POR MORTE DE TRABALHADOR RURAL. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDENCIA. Divergência jurisprudencial entre as Câmaras de Julgamento no que tange a decadência para o INSS rever o benefício mantido irregularmente. Competência para análise deste Conselho Pleno na forma do art. 15 inc.II do Regimento Interno do CRPS aprovado pela Portaria MPS nº 548/2011. Pressupostos de Admissibilidade do pedido alcançados na forma do art. 64 do mesmo Regimento. O art. 103-A da Lei nº 8.213/91, que institui o prazo decadencial para o INSS rever os benefícios, também se aplica aos benefícios em manutenção, devendo ser considerado, como termo a quo, a data da configuração da sua manutenção ilegítima. Entendimento doutrinário e jurisprudencial. Pedido de Uniformização conhecido e parcial provido.



Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno

Necessidade da Unidade Julgadora do CRPS adequar o julgamento ao decidido pelo Pleno. (Rel. Cons. Rodolfo E. Donadon)

Peço vênha aos Colegas para considerar minhas razões que geraram a Resolução acima.

No que tange a decadência para o INSS rever o processo, a Lei nº 9.784/99, em seu art. 54, tratou da decadência quinquenal do direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorressem efeitos favoráveis para os destinatários (majorada para 10 anos com o advento do art. 103-A da Lei nº 8.213/91 que foi acrescentado pela Medida Provisória nº 138, de 19/11/03, convertida na Lei nº 10.839, de 05/02/04).

A redação do art. 103-A da Lei nº 8.213/91 é a seguinte:

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. (Incluído pela Lei nº 10.839, de 2004)

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

De nada adianta discorrer sobre a aplicação ou não da decadência em atos da Administração se um primeiro ponto não for superado: a má-fé ou boa-fé do beneficiário. Isso porque está previsto em lei que a má-fé é causa de supressão do prazo decadencial.

Por meio da Medida Provisória nº 242, de 24/03/05, pretendeu o Executivo acrescentar o § 4º ao citado art. 103-A. Por outro lado, **foi rejeitado pelo Ato Declaratório nº 1, do Presidente do Senado Federal, publicado no DOU em 21/07/05.** Tinha como redação:

Art.103-A

(...)

§ 4º Presume-se má-fé do beneficiário nos casos de percepção cumulativa de benefícios vedada por Lei, devendo ser cancelado o benefício mantido indevidamente”.

Houve uma tentativa de conceituar a má-fé na percepção cumulativa de benefícios, certamente, tal se estenderia a todas as demais irregularidades como a do caso dos autos. Porém, a partir do momento que não houve essa previsão legal, incube a Autarquia o dever de provar a má-fé, instituto que não é presumível. A máxima do direito é que a boa-fé se presume e a má-fé exige prova cabal.



Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno

Não teço nenhum comentário a respeito do Memorando Circular nº 12/2005 da Diretoria de Benefícios que considerava má-fé a acumulação de benefícios inacumuláveis. Este não vincula o CRSS (art. 69 do Regimento Interno).

O INSS não apresentou nenhum elemento de má-fé por parte do requerente. Não houve fraude na manutenção do benefício. Houve o descumprimento por parte do INSS de seu dever legal de fiscalizar o benefício em tempo hábil. Portanto, o próprio compartilhamento da culpa entre o INSS, que não cessou o benefício quando deveria, e o requerente, que foi omissivo ao longo dos anos, inviabiliza a caracterização da má-fé.

Superado esse tema, voltamos à análise da Decadência. O Ministério da Previdência Social tratou da eficácia da decadência para o INSS rever os benefícios, na forma do art. 103-A da Lei nº 8.213/91. Para este entendimento, temos o **Parecer/MPS/CJ nº 3.509/2005**, estabelecendo que:

“(…) os atos da Previdência Social relativos à matéria de benefício, praticados antes do advento da Lei nº 9.784/99, o prazo decadencial foi estendido para dez anos (Medida Provisória nº 138, de 19/11/2003, convertida na Lei nº 10.839, de 05/02/2004) e, da mesma forma, só começa a correr a partir de 01º de fevereiro de 1999.”, “(…) e decairá apenas a partir de 1º de fevereiro de 2009, quando se completam dez anos contados do início da vigência daquele diploma.”

Note-se que Parecer refere ao prazo decadencial do próprio INSS em anular os seus atos. Para os processos concedidos em data anterior a Lei nº 9.784/99, decairia apenas em 01/02/2009. Este Parecer, inclusive, foi convalidado no Parecer Conj/MPS nº 616/2010 em sua Questão 22, a saber:

Parecer CONJUR/MPS/N.º 616/2010

(…)

Questão 22. O direito da Previdência Social de anular os atos de que decorram efeitos favoráveis a seus beneficiários, quando praticados antes da Lei nº 9.784/99, decai apenas a partir de 1-2-2009 (cf. Parecer MPS/CJ nº 3509/2005)? A dúvida deve-se à existência de prazo fixado antes da Lei nº 9.784/1999, pelo art. 207 do Dec. nº 89.312/1984. Esse artigo estabelecia um prazo geral de decadência contra o INSS ou impedia apenas a revisão de decisões tomadas em grau de recurso administrativo?

138. Esse artigo impedia apenas a revisão de decisões tomadas em grau de recurso administrativo. Vejamos o texto do citado dispositivo da CLPS/1984, constante do título específico que trata do recurso administrativo e da revisão dos julgados do Conselho de Recursos da Previdência Social: "Art. 207. O processo de interesse de beneficiário ou empresa não pode ser revisto após 5 (cinco) anos contados de sua decisão



Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno

final, ficando dispensada a conservação da documentação respectiva além desse prazo".

139. Atualmente, é de dez anos o prazo decadencial para o INSS anular os atos de que decorram efeitos favoráveis aos seus beneficiários, contados do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento do primeiro pagamento, salvo comprovada má-fé. É o que dispõe o art. 103-A, da Lei nº 8.213, de 1991, acrescentado pela Lei nº 10.839, de 5 de fevereiro de 2004, fruto da conversão em lei da Medida Provisória nº 138, de 19 de novembro de 2003.

140. Por sua vez, o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, quanto aos atos a ela anteriores, começa a correr apenas a partir de 1º de fevereiro de 1999, data da vigência da referida Lei. Por conseguinte, o direito de a Previdência Social anular os atos de que decorram efeitos favoráveis a seus beneficiários, quando praticados antes da Lei nº 9.784, de 1999, decairá apenas a partir de 1º de fevereiro de 2009, quando se completam dez anos contados do início da vigência da referida Lei.

141. Ressalte-se que a Lei nº 8.213, de 1991, também estabeleceu o prazo decadencial de dez anos de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão do benefício (art. 103). Não se deve confundir esse prazo com o de prescrição quinquenal que fulmina toda e qualquer ação para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pelo INSS aos seus beneficiários, ressalvado o direito dos menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil (art. 103, parágrafo único).

142. Em síntese: concedido o benefício, inicia-se a contagem de dois prazos decadenciais distintos, de dez anos, um para o INSS e outro para o beneficiário.

143. Nos termos do art. 103-A da Lei nº 8.213, de 1991, o INSS dispõe de dez anos para instaurar o processo de anulação do ato de concessão do benefício deferido por erro ou em valor superior ao devido, salvo comprovada má-fé. Se ficar comprovada má-fé do beneficiário, o ato de concessão do benefício fraudulentamente alcançado poderá ser revisto a qualquer tempo.

144. Já os segurados ou beneficiários, à luz do disposto no art. 103 da Lei nº 8.213, de 1991, também deverão acionar o INSS dentro do prazo dez anos para revisão da renda mensal inicial do benefício, sob pena de decadência. Contudo, poderão ser efetivamente cobradas diferenças resultantes do ato de revisão apenas em relação aos últimos cinco anos de recebimento, por força da prescrição quinquenal, nos termos do parágrafo único do art. 103 da Lei nº 8.213, de 1991. (grifo nosso)

A parte em destaque do referido Parecer indica o prazo decadencial para o INSS instaurar o processo de **anulação do ato de concessão do benefício** deferido por



Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno

erro ou em valor superior ao devido. É omissis quanto à **anulação do ato de manutenção do benefício**, caso dos autos. Ou seja, que o INSS tem o prazo de dez anos para anular o benefício concedido irregularmente é pacífico e não merece maiores apontamentos. Todavia, o cerne da questão é saber se esse prazo decadencial também se aplica para cessar benefício regularmente concedido, mas indevidamente mantido a partir de determinado ato, como no caso dos autos, após a maioridade da beneficiária.

O Supremo Tribunal Federal – STF – editou a Súmula 473 que versa sobre a anulação dos atos da Administração, mas devendo ser respeitados os direitos já adquiridos. Eis a sua redação:

Súmula 473 do STF

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

O art. 53 da Lei nº 9.784/99 também indica que “*A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.*”

Quando se menciona que a Administração pode anular seus próprios atos, adentra-se na seara do direito administrativo. Nesse ponto, peço vênias para me socorrer aos entendimentos dos doutos doutrinadores da matéria.

Segundo Odete Medauar, o ato administrativo é unilateral (editado pela Autoridade), tem presunção de legalidade, legitimidade e veracidade. É auto-executável pela própria Administração e tem seus efeitos a todos de forma coercitiva, logo, imperioso¹.

Para Celso Antônio Bandeira de Melo, os atos administrativos praticados em desacordo com a lei são inválidos. A “*invalidação surge para cumprir um duplo objetivo: impedir que a fonte produtora de efeitos (o ato) continue a gerar novas relações e suprimir as já nascidas. Portanto, ataca cumulativamente o ato e os efeitos, inclusive os já ocorridos.*” Para o autor, tem-se os atos nulos (não convalidáveis); anuláveis (convalidáveis) e inexistentes (ante sua gravidade, não convalidam e são imprescritíveis). O ato nulo ou anulável produz efeitos. A Administração tem a obrigação de anular um ato insuscetível de convalidação, porém, se tal já não estiver estabilizado pelo Direito,

1 MEDAUAR, Odete, Administração Pública: do ato ao processo, págs. 408/409; em ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Flávio de Azevedo (Coord.). Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte; Fórum, 2012.



Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno

quando não mais haverá “situação jurídica inválida.” Nessa situação, entre outros, se aplica a decadência.²

Destaco:

“Dado o princípio da legalidade, fundamentalíssimo para o Direito Administrativo, a Administração não pode conviver com relações jurídicas formadas ilicitamente. Donde, é dever seu recompor a legalidade ferida. Ora, tanto se recompõe a legalidade fulminando um ato viciado, quanto **convalidando-o**. É de notar que esta última providência tem, ainda, em seu abono o **princípio da segurança jurídica**, cujo relevo é desnecessário encarecer. A **decadência e a prescrição demonstram a importância que o Direito lhe atribuiu**. Acresce que também o princípio da boa-fé – sobreposse ante atos administrativos, já que gozam de presunção de legitimidade – concorre em prol da convalidação, para evitar gravames ao administrado de boa-fé.”³ (grifo nosso)

O autor trata a prescrição/decadência como “barreiras à invalidação” do ato. Aprofundando o tema, afirma que a Lei nº 9.784/99 não fez distinção entre atos nulos ou anuláveis para fins de decadência do direito da Administração rever atos que decorram efeitos favoráveis aos administrados. Quando a imprescritibilidade do direito da Fazenda de opor-se aos seus próprios atos, “*O estado de pendência eterna parece-nos incompatível com o objetivo nuclear da ordenação jurídica, que é a ordem, a estabilidade*”. Em capítulo em que discorre acerca da prescrição/decadência, infere o autor que tais institutos “*Pode ocorrer tanto em relação ao provimento administrativo inicial relacionado a uma dada situação quanto em relação à possibilidade de reincidir sobre uma dada situação (provimento secundário), para anulá-la*”. Portanto, a imprescritibilidade foi unicamente prevista na Constituição Federal no art. 5º incs. LII e LXIV (crimes de racismo e ação armada contra a ordem constitucional), sempre em matéria penal.⁴

Antonio Rulli Neto e Justine Esmeralda Rulli, em artigo intitulado Segurança Jurídica e Ato Administrativo,⁵ também tratam a decadência instituída pela Lei nº 9.784/99 como limite a atuação da Administração na revogação do ato administrativo. Destaco da obra dos autores:

“O decurso de lapso temporal razoável, sem que qualquer impugnação haja ocorrido, sela a situação criada pelo ato administrativo, ainda que ilegal, preservando a boa-fé daqueles que confiaram na Administração Pública, que depositaram confiança na inalterabilidade da situação. Nem há que se falar,

2 DE MELLO, Celso Antonio Bandeira, Curso de Direito Administrativo, 30ª ed. São Paulo, Malheiros, 2013, págs.469, 471, 475/476, 483/484, 486/488)

3 Idem, pag.484.

4 Ibidem, pags. 488, 493, 1077 e 1081.

5 em Os Caminhos do Ato Administrativo, Coord. Odete Medauar e Vitor Rhein Schirato, Revista dos Tribunais, 2011.



Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno

neste caso, em ponderação de princípios (legalidade e segurança jurídica), pois tal ponderação já foi realizada pelo próprio legislador que, ao determinar a imutabilidade do ato após o decurso temporal de cinco anos, escolheu o princípio da segurança jurídica como regra nessas hipóteses.⁶

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5^a inc. XXXVI, de forma expressa informa que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Conforme nossa Lei de Introdução ao Código Civil, Decreto-Lei n° 4.657/42, define ato jurídico perfeito como aquele já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. O direito adquirido é aquele “cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”. Por fim, a coisa julgada é aquela onde não mais cabe recurso (art. 6° e parágrafos).

Os autores que defendem a decadência como limite na atuação da Administração, fazem um paralelo ao princípio da segurança jurídica. Marcos J. T. do Amaral Filho, na obra Limites ao Exercício do Poder Discricionário em face do princípio da segurança jurídica (em Os Caminhos do Ato Administrativo, Coord. Odete Medauar e Vitor Rhein Schirato, Revista dos Tribunais, 2011), informa:

“O princípio da segurança jurídica passou a ser expressamente admitido como fundamento para a permanência, no mundo jurídico, de atos administrativos considerados até então inválidos (...). Além disso, novos instrumentos de direito processual passaram a ser admitidos mediante a edição das leis 9.868/1999 e 9.882/1999, dispendo sobre a ação direta de inconstitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental, admitindo igualmente a prevalência da segurança jurídica como valor constitucional a ser preservado, mesmo em face de ato administrativo inválido.

(...) A admissão da decadência como instituto também aplicável ao universo dos atos administrativos derroga preceitos que atribuíam à Administração o poder discricionário de anular ato administrativo que contivesse conteúdo ilegal, nos termos do preceituado na Súmula 473 do STF.” (págs. 280/281).

Fechando esse breve estudo doutrinário, o que se conclui é que o prazo decadencial é sim um limitador da atuação da Administração, seja para ceifar atos de concessão ou de manutenção, não importando se o ato é nulo ou anulável.

No caso dos autos, se o legislador estabeleceu o prazo de dez anos para o INSS rever o benefício e, inclusive, estabeleceu no § 1° do art. 103-A da Lei n° 8.213/91 que o prazo decadencial, no caso de efeitos patrimoniais contínuos se inicia do primeiro pagamento, por consequência, entendo que a contagem do prazo decadencial se iniciou

⁶ Idem, pág. 188.



Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno

no dia seguinte a data em que deveria ter sido cessado o benefício quando cumulado com a aposentadoria.

Retomando a análise do Parecer MPS/CJ/n.º 3509/2005, do seu corpo, destaco:

(...)

51. Isso porque, conforme já relatado, a decadência é instituto que pretende penalizar a inércia da Administração, concedendo-lhe prazo razoável para que verifique a legalidade de seus próprios atos e reverta aqueles que não forem compatíveis com o ordenamento jurídico.

52. Caso tal prazo razoável se estenda indefinidamente, ou seja repetidamente prolongado, a previsão de decadência não mais alcançará sua finalidade, pois na prática não mais se disporá de instrumento hábil a assegurar a eficiência da Administração, princípio este de sede constitucional, aliás (art. 37, caput). (...)

O INSS não se valeu de mecanismos próprios para rever o benefício em tempo, deixando para verificar a regularidade do benefício aproximadamente 20 anos após a irregularidade apontada.

Estabelecido prazo legal para decadência, esse ultrapassado implica na convalidação do ato praticado.

No campo da Jurisprudência, sem qualquer pretensão de tratar o tema como pacífico, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a Repercussão Geral desse tema, nos autos do Recurso Extraordinário – RE 699.535, pretendido pelo INSS. Na ocasião, o INSS pretendia rever a renda do benefício de pensão por morte oriundo de aposentadoria de ex-combatente. Transcrevo alguns trechos do Voto do Excl. Min. Luiz Fux quando admitiu a Repercussão Geral do tema, em 14/02/2013:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDENCIÁRIO. MILITAR APOSENTADO. EX-COMBATENTE. PENSÃO POR MORTE. REVISÃO DE OFÍCIO. REDUÇÃO DA REMUNERAÇÃO MENSAL. AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO PRÉVIO. DECADÊNCIA. ARTIGO 54, LEI Nº 9.784/99. ARTIGO 103-A LEI Nº 8.213/91. ALEGADA OFENSA AO ATO JURÍDICO PERFEITO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

(...)

Para desconstituir o ato administrativo de concessão de aposentadoria de ex-combatente (posteriormente convertido em pensão por morte, para a viúva), sustenta a Administração a inocorrência da decadência, pois, segundo argumenta, o erro de cálculo da remuneração mensal renovar-se-ia em todas



**Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno**

as oportunidades em que se procedera ao reajuste da pensão, por equívoco na aplicação da regra da lei instituidora da aposentadoria de ex-combatente – Lei nº 5.698/71.

O Supremo Tribunal Federal tem se manifestado no sentido de balizar os efeitos decorrentes da revisão de ato administrativo que implique em modificação de situações jurídicas consolidadas, sobretudo em razão da decadência para a Administração Pública rever atos considerados equivocados, errôneos ou inconvenientes.

Ademais, é premissa fática o transcurso in albis lapso temporal superior ao decenal, seja contado da concessão inicial da aposentadoria, seja considerada a instituição da pensão por morte, sem que o INSS percebesse o alegado erro de cálculo da remuneração mensal. (...)

(...) está claro o entendimento segundo o qual a Administração Pública também se sujeita às regras de prescrição e decadência, sobretudo às estabelecidas no artigo 54 da Lei nº 9.784/99 e artigo 103-A da Lei nº 8.213/91.⁷ (grifo nosso)

Ainda, nos autos do RMS (Recurso em Mandado de Segurança) 30718 AgR/DF, a Corte Constitucional tratou do prazo decadencial para o INSS anular seus atos. No caso concreto, entendeu que ainda não havia decaído o direito do INSS rever, a saber:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO TRIBUTÁRIO. CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CEBAS. RENOVAÇÃO. INDEFERIMENTO. EFEITOS. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DIREITO DE ANULAR SEUS ATOS. DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. O prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999 somente começa a correr a partir da data de sua entrada em vigor, relativamente aos atos praticados anteriormente ao seu advento. 2. In casu, o ato que a Administração pretende anular foi praticado em 1998, de modo que o prazo decadencial somente se iniciou em 1º/2/1999 (data da publicação da lei), o que fixa como termo final 1º/2/2004. 3. A Administração, em 1º/9/2003, deu início ao procedimento de revisão ex officio do ato administrativo em questão, o que está compreendido no conceito de medida que importe impugnação da validade do ato, circunstância que impede a consumação da decadência. (...). 7. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO. (RMS 30718 AgR/DF, Relator Min. Luiz Fux, 1ª T. DJe de 31-08-2016)

Ainda não houve um pronunciamento definitivo do Supremo a respeito do tema. De qualquer modo, tal pronunciamento somente afetará o julgamento administrativo no caso do fiel atendimento ao contido no art. 69 do Regimento Interno do CRSS, ou seja, se declarada à inconstitucionalidade da norma pelo Supremo em ação

⁷ Processo concluso ao Relator desde 26/10/2017. Pesquisa concluída em 15-08-2018.



**Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno**

direta ou em caso concreto com extensão dos efeitos autorizados pelo Presidente da República, a saber:

Art. 69. É vedado aos órgãos julgadores do CRSS afastar a aplicação, por inconstitucionalidade ou ilegalidade, de tratado, acordo internacional, lei, decreto ou ato normativo ministerial em vigor, ressalvados os casos em que:
I - já tenha sido declarada a inconstitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal, em ação direta, após a publicação da decisão, ou pela via incidental, após a publicação da resolução do Senado Federal que suspender a sua execução; e
II - haja decisão judicial, proferida em caso concreto, afastando a aplicação da norma, por ilegalidade ou inconstitucionalidade, cuja extensão dos efeitos jurídicos tenha sido autorizada pelo Presidente da República.

Em sede de Superior Tribunal de Justiça, a 02ª Turma apreciou um Recurso Especial publicado em 28/03/2017 entendendo o marco inicial do prazo decadencial para o INSS rever um benefício começa em 01/02/1999:

PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO. LEGALIDADE DA REVISÃO ADMINISTRATIVA. DECADÊNCIA AFASTADA. REDISCUSSÃO DE MATÉRIA JÁ DECIDIDA. ART 54 DA LEI 9.784/1999. IRRETROATIVIDADE. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA DIFERENÇA PESSOAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PRECEDENTES. ORDEM DENEGADA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Trata-se de Recurso Especial contra Acórdão que reverteu a concessão de writ que reconhecia a decadência do direito do INSS revisar administrativamente o benefício do ora recorrente.

(...)

3. A questão central do presente recurso envolve a suposta ocorrência da decadência de ato estatal que analisa benefício do ora recorrente, nada obstante, afigura-se como legal a revisão administrativa levada a efeito pelo INSS.

4. O prazo de 10 anos para revisão administrativa deve começar a ser contado a partir da entrada em vigor da Lei 9.784, em 1º/2/1999. Nesse norte é a orientação majoritária e pacífica do STJ sobre o direito de revisão da Administração. A Corte Especial estabeleceu que "o prazo previsto na Lei nº 9.784/99 somente poderia ser contado a partir de janeiro de 1999, sob pena de se conceder efeito retroativo à referida Lei" (MS 9.122/DF, Rel. Ministro Gilson Dipp, Corte Especial, DJe 3.3.2008). No mesmo sentido: MS 9.092/DF, Rel. Ministro Paulo Gallotti, Corte Especial, DJ 25.9.2006; e MS 9.112/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Corte Especial, DJ 14.11.2005.

5. Recurso Especial a que se nega provimento. (REsp 1642706/SP, Min. Rel. Herman Benjamin, 2ª T, DJe de 02/05/2017).

Portanto, **alinho-me à teoria de que o INSS estaria impossibilitado de revisar o benefício, ante o esgotamento do prazo decadencial.**



**Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno**

Nestes termos, **conheço do pedido de Uniformização de Jurisprudência e no mérito, negou-lhe provimento**, para reconhecer que o prazo decadencial previsto no art. 103-A da Lei nº 8.213/91 também se aplica aos atos de manutenção de benefícios.

Concluído o voto e por se tratar de matéria já amplamente pacificada no Conselho, com fulcro inc. I do art. 3º e §§ 6º e 7º do art. 63, ambos do Regimento Interno do CRSS, aprovado pela Portaria MDAS nº 116/2017, propõe-se a edição do seguinte Enunciado:

A DECADÊNCIA PREVISTA NO ART. 103-A DA LEI Nº 8.213/91 INCIDE NA REVISÃO DE ACÚMULO DE AUXÍLIO-SUPLEMENTAR COM APOSENTADORIA DE QUALQUER NATUREZA, SALVO SE COMPROVADA A MÁ-FÉ DO(A) BENEFICIÁRIO(A), A CONTAR DA PERCEPÇÃO DO PRIMEIRO PAGAMENTO INDEVIDO, OBSERVADOS OS SEGUINTE PARÂMETROS:

I – Para as acumulações ocorridas antes da publicação da Lei nº 9.784, o prazo será contado a partir de 01/02/1999. (Parecer MPS/CJ nº 3.509 de 26/04/2005, DOU de 28/04/2005)

II – A má-fé deve ser comprovada, no caso concreto, assegurada a ampla defesa e o contraditório.

Ante todo ao exposto, **VOTO** no sentido de, preliminarmente, **CONHECER DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA** para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**.

Brasília - DF, 28 de agosto de 2018.


RODOLFO ESPINEL DONADON
Relator



**Ministério do Desenvolvimento Social-MDS
Conselho de Recursos do Seguro Social-CRSS
Conselho Pleno**

DECISÓRIO

RESOLUÇÃO Nº 45 /2018

Vistos e relatados os presentes autos, em sessão realizada hoje, **ACORDAM** os membros do Conselho Pleno, por unanimidade, no sentido de **CONHECER DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA** para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO** de acordo com o Voto do Relator e sua fundamentação.

Participaram, ainda, do presente julgamento os (as) Conselheiros (as): Robson Ferreira Maranhão, Vânia Pontes Santos, Gustavo Beirão Araújo, Paulo Sérgio de Carvalho Costa Ribeiro, Maria Madalena Silva Lima, Daniel Áureo Ramos, Raquel Lúcia de Freitas, Vanda Maria Lacerda, Imara Sodré Sousa Neto, Daniela Milhomen Souza, Guilherme Lustosa Pires, Valter Sérgio Pinheiro Coelho, Eneida da Costa Alvim, Tarsila Otaviano da Costa e Adriene Cândida Borges.

Brasília-DF, 28 de agosto de 2018


RODOLFO ESPINEL DONADON
Relator


ANA CRISTINA EVANGELISTA
Presidente