

A “REVISÃO DA VIDA TODA” COMO MAIS UM JULGADO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

THE “REVIEW OF A WHOLE LIFE” AS ANOTHER JUDGMENT OF THE FEDERAL SUPREME COURT

Rogério Duarte Fernandes dos Passos

RESUMO

O artigo objetiva trazer breves linhas sobre o Recurso Extraordinário nº 1.276.977, que tendo tramitado pelo Supremo Tribunal Federal, trouxe a tese denominada de “revisão da vida toda”, impactando a prática de concessão de benefícios pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia responsável pela sua implementação e instrumentalização.

ABSTRACT

The article aims to bring brief lines about Extraordinary Appeal nº 1.276.977, which having been processed by the Federal Supreme Court, brought the thesis called “review of a whole life”, impacting the practice of granting benefits by the National Institute of Social Security (INSS), autarchy responsible for its implementation and instrumentalization.

Palavras-chave: Seguridade social; benefícios de seguridade social; revisão da vida toda; Supremo Tribunal Federal.

Keywords: Social security; social security benefits; “review of a whole life”; Federal Supreme Court.

INTRODUÇÃO

O presente artigo traz pequenas notas sobre a tese chamada “revisão da vida toda”, na qual o Supremo Tribunal Federal firmou regra de interpretação capaz de contemplar todos os salários de contribuição para a obtenção de benefícios dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

HISTÓRICO DA CAUSA E A SUA INTERPRETAÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A chamada “revisão da vida toda”, corresponde ao processo julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para o estabelecimento de novo cálculo no valor de benefícios percebidos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal criada pelo Decreto nº 99.350/1990, para assegurar pagamentos do RGP.

Sobre o assunto, no sistema processual brasileiro, anteriormente discutido no âmbito de Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Tema 999 – de recurso repetitivo a dispor do direito a ser aplicado em casos idênticos –, o Recurso Especial Representativo de Controvérsia nº 1.554.596/SC, com acórdão publicado em 17 de Dezembro de 2019, já havia firmado o entendimento na Corte Máxima infraconstitucional que

Aplica-se a regra definitiva prevista no art. 29, I e II da Lei nº 8.213/1991, na apuração do salário de benefício, quando mais favorável do que a regra de transição contida no art. 3º da Lei nº

9.876/1999, aos Segurados que ingressaram no Regime Geral da Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei nº 9.876/1999 (BRASIL, 2021).

Confirmando uma prática de não ser apenas uma corte constitucional, mas verdadeira instância final do Poder Judiciário brasileiro, analisando o Recurso Extraordinário (RE) nº 1.276.977 interposto pelo INSS, o STF estabeleceu o Tema 1102 (e por via da questão de ordem central contida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.399/SP, que não possuía relação direta com a tese da revisão da vida toda), julgou a matéria procedente no mês de Dezembro de 2022 no interior do sistema da repercussão geral, hipótese em que as decisões exaradas em RE, no bojo de assuntos de relevante valor jurídico, político, econômico e social, impõem-se para além dos limites subjetivos da causa *sub judice*. Diante disso, possibilitando a aplicação de uma regra mais vantajosa aos beneficiários segurados que adentraram ao RGPS – estruturado na Lei nº 8.213/1991 e regulamentado pelo Decreto nº 3.048/1999 –, anteriormente à edição da Lei nº 9.876/1999, que alterando o artigo 20 da Lei nº 9.213/1999 e, dentre outras medidas, trazendo a aplicação do chamado "fator previdenciário" (cf. anexo da Lei nº 9.876/1999) – a fórmula matemática para o cálculo do valor a se receber, considerando idade do segurado, tempo de contribuição e expectativa de vida a partir de parâmetros do Instituto Brasileiro e Geografia e Estatística –, impactou a apuração dos salários de contribuição – isto é, os valores tomados em consideração para a incidência da alíquota previdenciária –, sinalizando ao INSS desconsiderar no cálculo do benefício as contribuições feitas até o mês de Julho de 1994.

Por conseguinte, até à data de 29 de Novembro de 1999, todos os salários de contribuição eram considerados no cálculo do benefício, mas com a mudança legislativa, como já dito, a autarquia previdenciária procedeu de forma a desconsiderar o período contributivo verificado até o mês de Julho de 1994. Portanto, poderiam, em tese, haver prejuízos aos segurados que haviam percebido vencimentos mais altos no início de seu período laborativo/ contributivo, o que efetivamente apenas terminou com a vigência da Reforma da Previdência, instituída pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e em vigor desde o mês de Novembro de 2019.

Nesse sentido, o mencionado acórdão do STF constitui um direito para os que ingressaram no RGPS anteriormente à vigência da Lei nº 9.876/1999, que criou o mencionado fator previdenciário e teve o condão de ser entendida pelo INSS como capaz de modificar a forma de apurar os ditos salários de contribuição para o cálculo do valor do benefício previdenciário. E nesse panorama, por subsequente, até o dia 29 de Novembro de 1999 – uma segunda-feira, primeiro dia útil para a entrada em vigor da lei mencionada supra, a autarquia previdenciária passou a não levar em consideração as contribuições dos segurados feitas até o mês de Julho de 1994, e como já afirmado, podendo trazer prejuízos a muitos deles.

Ipsa facto, exercendo o direito de ação, em busca ao Estado-juiz por tutela jurisdicional, por meio da observação atenta dos impactos decorrentes das mudanças legislativas e consequentes edificações de teses jurídicas construídas pelos operadores do direito, surgiu a chamada "revisão da vida toda", objetivando o recálculo dos benefícios, em que por meio de pleitos individuais – até mesmo pelas diferenças salariais dos inúmeros segurados participantes e beneficiários inscritos no RGPS, abarcando, inclusive, os salários anteriores à edição do Plano Real, no mês de Julho de 1994 –, a questão alcançou o STF, afastando as regras de transição e que, com a publicação definitiva do acórdão no Diário de Justiça Eletrônico em 13 de Abril de 2023, reconheceu aos autores das demandas a procedência dos argumentos,

mesmo que por ora, não haja a modulação dos efeitos, vale dizer, potencial restrição da eficácia temporal das decisões em sede de controle difuso (também chamado de concreto ou incidental) de constitucionalidade, cotejando a compatibilidade do diploma legal face ao texto constitucional, ou mesmo, controle concentrado, no qual o STF considera, em abstrato, a constitucionalidade do texto legal, de forma a orientar efeitos para ações que sejam propostas em momento futuro.

A própria Lei nº 8.213/1991, em seu artigo 29, incisos I e II – na redação dada pela Lei nº 9.876/1999 –, trouxe critérios para a concessão dos salários de benefícios, no que, não raro, permanece celeuma acerca da validade e extensão de regras de transição a compatibilizar texto de diploma legal antigo e a nova vontade do legislador.

No presente caso concreto, de forma esclarecedora sobre a regra de transição, nos esclarece a própria Assessoria de Comunicação do STF que

O RE foi interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) contra decisão do STJ que havia garantido a um beneficiário, filiado ao RGPS antes da Lei 9.876/1999, a revisão de sua aposentadoria com a aplicação da regra definitiva (artigo 29 da Lei 8.213/1991), por ser mais favorável ao cálculo do benefício que a regra de transição. Para os segurados filiados antes da edição da lei, a regra transitória abrangia apenas 80% das maiores contribuições posteriores a julho de 1994, período do lançamento do Plano Real [concretizado pela Lei nº 9.069/1995, que alterou a unidade do Sistema Monetário Nacional], que controlou a hiperinflação. Já a regra definitiva leva em consideração 80% dos salários de contribuição de todo o período contributivo" (BRASIL, 2022b). [Inserções nossas entre os colchetes]

Em resumo: no bojo da repercussão geral – um dos pressupostos de admissibilidade do RE –, e assentada a tese no Tema 1102 do STF, a Excelsa Corte dispôs:

Possibilidade de revisão de benefício previdenciário mediante a aplicação da regra definitiva do artigo 29, incisos I e II, da Lei nº 8.213/91, quando mais favorável do que a regra de transição contida no artigo 3º da Lei nº 9.876/1999, aos segurados que ingressaram no Regime Geral de Previdência Social antes da publicação da referida Lei nº 9.876/1999, ocorrida em 26/11/1999" (BRASIL, 2022b).

Com relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, o RE culminou em um *leading case*, com a mencionada repercussão geral e o estabelecimento de regras a serem seguidas em casos análogos. No reconhecimento da tese votaram a favor dela o próprio Marco Aurélio Mello, mais Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Carmen Lúcia Rocha, Rosa Weber (então presidente da Corte) e Enrique Ricardo Lewandowski. Em sentido contrário votaram o Ministro Kássio Nunes Marques, além de Gilmar Ferreira Mendes, Luiz Fux, José Antônio Dias Toffoli e Luiz Roberto Barroso. O Ministro André Mendonça, que substituiu Marco Aurélio que se aposentou em Julho de 2021, após trinta e um anos no STF – e cujo voto foi referendado pelo Plenário da Corte –, não votou. Nesse ponto, acresça-se, por conta de proposta do Ministro Alexandre de Moraes, que alterou-se a Resolução nº 642/1999 do próprio STF, considerando-se válidos os votos dos ministros já afastados (inclusive por aposentadoria ou outras causas), uma vez que tendo o Ministro Nunes Marques feito o chamado “pedido de destaque” – justamente uma solicitação para interrupção do julgamento no ambiente virtual e a sua retomada no ambiente físico –, por meio da nova redação da normativa *interna corporis*, os votos já anteriormente proferidos não mais seriam descartados.

Na tentativa de melhor instrumentalização da questão, em 28 de Março de 2023, o Ministro Alexandre de Moraes estipulou prazo de dez dias para que o INSS apresentasse um cronograma capaz de implantar a revisão da vida toda, no que a autarquia solicitou que se aguardasse o trânsito em julgado do feito, tendo em vista a possibilidade de interposição de embargos de declaração para esclarecer possíveis minúcias do acórdão, bem como para a sua estruturação acerca da repercussão operacional, técnica e administrativa causada pelo impacto da demanda, sobretudo, no funcionamento da Empresa de Processamento de Dados da Previdência (DATAPREV) – empresa pública com personalidade jurídica de direito privado criada pela Lei nº 6.125/1974 –, responsável pela gestão da “Base de Dados Sociais Brasileira” e diretamente envolvida nos pagamentos do RGPS.

Contudo, para que haja de fato proveito econômico em uma ação judicial para os segurados – com a possibilidade de percepção das diferenças retroativas – em efeito *ex tunc* –, no âmbito prescricional de cinco anos do parágrafo único do artigo 103 da Lei nº 8.213/1991 – parágrafo único com redação dada pela Lei nº 9.528/1997 –, será necessário proceder a cálculos específicos que demonstrem uma nova média favorável para aqueles que obtiverem potenciais benefícios dentro do marco decadencial de dez anos do direito de ação estabelecido pelo artigo 103, inciso I, da já citada Lei nº 8.213/1991, ambos os dispositivos com redação dada pela Lei nº 13.846/2019 (exceto nos direitos de menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil brasileiro, em acréscimo ao parágrafo único do artigo 103 pela já mencionada Lei nº 9.528/1997) – e cuja concessão tenha sido anterior à data de 12 de Novembro de 2019, data da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o caso, reiterando o conteúdo do Tema 1102, o STF redigiu a seguinte ementa:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. TEMA 1102. DA REPERCUSSÃO GERAL. POSSIBILIDADE DE REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO MEDIANTE A APLICAÇÃO DA REGRA DEFINITIVA DO ARTIGO 29, INCISOS I E II, DA LEI 8.213/1991, QUANDO MAIS FAVORÁVEL DO QUE A REGRA DE TRANSIÇÃO CONTIDA NO ARTIGO 3º DA LEI 9.876/1999, AOS SEGURADOS QUE INGRESSARAM NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL ANTES DA PUBLICAÇÃO DA REFERIDA LEI 9.876/1999, OCORRIDA EM 26/11/1999. DIREITO DE OPÇÃO GARANTIDO AO SEGURADO” (BRASIL, 2022b).

Diante do exposto, a tese da revisão da vida toda possui notório alcance social, e, em particular, se aproxima axiologicamente das questões relacionadas ao direito adquirido, de grande importância no âmbito do direito previdenciário, assim como ao princípio *tempus regit actum*, apto a considerar ao segurado o cálculo mais vantajoso de possível benefício em face de todos os intervalos de tempo profissional a partir do preenchimento das condições para a sua obtenção.

Antes da chamada revisão da vida toda, até à data de 29 de Novembro de 1999 – anteriormente, portanto, da alteração legislativa –, o INSS utilizava todos os salários de contribuição do histórico profissional dos segurados para o cálculo do benefício, e passando a inclui-los apenas a partir do mês de Julho de 1994 – data do Plano Real –, potencialmente trouxe prejuízo a muitos deles.

Diante disso, com a tese da revisão da vida toda, no cálculo do benefício será possível computar todas as contribuições, mesmo com a atual regra que contempla o fator previdenciário. De qualquer maneira, mesmo em consideração de verbas retroativas passíveis de recebimento, será preciso efetivar cálculos específicos para a apuração de valor que efetivamente possa representar ganho real para os segurados.

Nesse panorama convém ao Poder Legislativo federal, por meio de suas diferentes comissões – tanto em Câmara como Senado –, avaliar os impactos financeiros relacionados à interpretação de diferentes normas de alcance previdenciário antes de sua efetiva aprovação, especialmente para melhor dimensionar o aporte de recursos públicos, evitando condenações judiciais que necessitem despendê-los. No mesmo sentido, harmonizar e aperfeiçoar a técnica de redação utilizada antes da aprovação de normas no intuito de evitar situações de insegurança jurídica, como as que culminaram na tese da desaposentação, já rechaçada pelo STF, em que alicerçada nos princípios contributivo-retributivo e de vedação de enriquecimento indevido – *nemo potest locupletari detrimento alterius* –, segurados já aposentados e que permaneceram no mercado de trabalho, pretendiam com base nas novas contribuições obrigatórias ao RGPS – ou a regime próprio de previdência –, obterem benefício mais favorável.

Não se olvide, porém, a permanência do problema de benefícios concedidos – sobretudo, aposentadorias – em que a trajetória inflacionária destrói seu poder de compra e diminuem sensivelmente o padrão de vida de segurados que pelo princípio da solidariedade – em que os ativos contribuem em favor dos menos favorecidos e inativos – trabalham pela manutenção de um sistema durante toda a vida e, não raro, não conseguem usufruir do mesmo de uma forma adequada no momento em que necessitam.

Permanece, outrossim, a discussão e relevância dos temas de Previdência Social no bojo dos direitos sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. (2022a). Recurso Extraordinário nº 167 1.276.977. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1º Dez. Disponível na rede mundial de computadores (Internet) no endereço eletrônico <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357266416&ext=.pdf>>. Acesso em 28 Mar. 2023.

____ (2022b). “Revisão da vida toda” é constitucional, diz STF. Por maioria de votos, o colegiado entendeu que deve ser aplicada a regra mais benéfica no cálculo da aposentadoria. Brasília: Assessoria de Comunicação do Supremo Tribunal Federal, ed. 1º Dez. Disponível na rede mundial de computadores (Internet) no endereço eletrônico <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=498397&ori=1>>. Acesso em 13 Jan. 2023.

____. (2021). Recurso Especial Representativo de Controvérsia nº 1.554.596/SC. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 15 Jun. <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201554596>>. Acesso em 28 Mar. 2023.