

**O PROGRAMA ESPECIAL PARA ANÁLISE DE BENEFÍCIOS
PREVIDENCIÁRIOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES E A
AFRONTA À COISA JULGADA MATERIAL.**

*THE SPECIAL PROGRAM FOR ANALYSIS OF SOCIAL SECURITY BENEFITS
WITH INDICATIONS OF IRREGULARITIES AND THE AFFRONT TO THE
MATERIAL DEJUDGED THING.*

Fábio da Silva Mariz

Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário São José.

Gabriel Rodrigues Torres

Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário São José.

Irineu Soares dos Santos

Prof. Dr. em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense

RESUMO

O primeiro ponto abordado na pesquisa trata do esforço da Alemanha em promover transformações sociais após a devastação causada pela Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, destaca-se a figura de Otto von Bismarck, que, muito antes do conflito, criou leis voltadas à proteção contra a velhice e invalidez.

Já durante a guerra, o economista britânico William Henry Beveridge analisou as propostas da comissão responsável pela formulação dos planos de serviços e seguro social. No ano seguinte, ao apresentá-las ao Parlamento, ele ressaltou que o plano de proteção social não era suficientemente abrangente, pois excluía os trabalhadores autônomos. Essa limitação se tornou um dos principais diferenciais entre o modelo de Beveridge e o de Bismarck.

A seguridade social no Brasil teve início com os "Socorros Públicos", previstos na primeira Constituição do país em 1824. Posteriormente, em 1835, surgiu a primeira entidade de previdência privada, o Montepio Geral da Economia dos Servidores do Estado, conhecido como Mongeral.

Com o objetivo de mitigar os conflitos de classes, o deputado federal Eloy Chaves propôs o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, sancionado pelo presidente Arthur Bernardes e ficou, conhecido como Lei Eloy Chaves, é considerado o marco da previdência social no Brasil.

Inicialmente, o sistema atendia apenas aos trabalhadores ferroviários. Com o tempo, os benefícios foram se tornando mais abrangentes, incluindo auxílios de caráter estritamente assistencial, independentes de contribuição prévia.

Com o passar dos anos, a ampliação da proteção permitiu que um número maior de pessoas tivesse acesso aos benefícios que atualmente são pagos pelo INSS, seja através do requerimento administrativo ou por ação judicial. Como consequência dessa ampliação, o sistema previdenciário enfrenta desafios para controlar seu déficit financeiro e atuarial, que se desequilibra quando o fluxo de contribuições é menor que o de pagamentos de benefícios.

Parece que uma das soluções encontradas para esse problema é a realização de revisões em benefícios com indícios de irregularidades. Até aqui, não há grandes objeções. No entanto, quando essas revisões atingem benefícios concedidos por sentença judicial transitada em julgado, fica evidente uma afronta à coisa julgada material.

Se a justificativa para essa medida é o controle do déficit previdenciário, mas isso implica ferir de morte o texto constitucional, como se essa fosse a única alternativa viável, o que dizer de outras possibilidades? Por exemplo, a incidência da contribuição ordinária sobre os proventos de aposentadoria e pensões que superem o salário mínimo ou, ainda, o aprimoramento da governança do sistema previdenciário brasileiro. Seriam essas alternativas ineficazes?

Palavras-chave: Seguridade Social; Sentença Judicial e déficit financeiro.

ABSTRACT

The first point addressed in the research deals with Germany's effort to promote social transformations after the devastation caused by World War II. In this context, the figure of Otto von Bismarck stands out, who, long before the conflict, created laws aimed at protecting vulnerable groups, guaranteeing assistance against illness, old age and disability.

Already during the war, the British economist William Henry Beveridge analyzed the proposals of the commission responsible for formulating the plans for services and social insurance. The following year, when presenting them to Parliament, he pointed out that the social protection

plan was not comprehensive enough, as it excluded self-employed workers. This limitation became one of the main differentials between Beveridge's and Bismarck's models.

Social security in Brazil began with the "Public Aids", provided for in the country's first Constitution in 1824. Later, in 1835, the first private pension entity emerged, the General Treasury of the Economy of State Servants, known as Mongeral.

In order to mitigate class conflicts, federal deputy Eloy Chaves proposed Decree No. 4,682, of January 24, 1923, sanctioned by President Arthur Bernardes. This decree, known as the Eloy Chaves Law, is considered the milestone of social security in Brazil. Initially, the system only served railroad workers. Over time, the benefits became more comprehensive, including aid of a strictly welfare nature, independent of prior contribution.

In order to mitigate class conflicts, federal deputy Eloy Chaves proposed Decree No. 4,682, of January 24, 1923, sanctioned by President Arthur Bernardes. This decree, known as the Eloy Chaves Law, is considered the milestone of social security in Brazil. Initially, the system only served railroad workers. Over time, the benefits became more comprehensive, including aid of a strictly welfare nature, independent of prior contribution.

Over the years, the expansion of protection has allowed a greater number of people to have access to the benefits that are currently paid by the INSS, either through administrative request or by legal action. As a consequence of this expansion, the social security system faces challenges in controlling its financial and actuarial deficit, which becomes unbalanced when the flow of contributions is lower than that of benefit payments.

It seems that one of the solutions found for this problem is to carry out reviews on benefits with indications of irregularities. So far, there are no major objections. However, when these revisions affect benefits granted by a final and unappealable judicial decision, an affront to the material *res judicata* is evident.

If the justification for this measure is the control of the social security deficit, but this implies fatally wounding the constitutional text, as if this were the only viable alternative, what about other possibilities? For example, the levy of ordinary contributions on retirement and pension earnings that exceed the minimum wage, or even the improvement of the governance of the Brazilian social security system. Are these alternatives ineffective?

Keywords: Social Security; Judicial sentence financial deficit.

1. INTRODUÇÃO:

O presente estudo foi desenvolvido com base em uma metodologia de revisão bibliográfica, com o objetivo inicial de aprofundar a compreensão sobre a evolução histórica da seguridade social. Para isso, a pesquisa foi estruturada em três etapas.

A primeira etapa analisa como a seguridade social alemã do século XIX influenciou o modelo brasileiro. Em seguida, a segunda parte do estudo destaca os principais aspectos dos benefícios previdenciários e assistenciais, com ênfase nos princípios que regem a seguridade social no Brasil. Para essa análise, foram utilizados obras e manuais de Direito Previdenciário como referência. Por fim, a última etapa aborda a controvérsia acerca da possibilidade de revisão de benefícios concedidos judicialmente. O foco principal é discutir a aplicação do princípio do paralelismo de formas nos casos de suspensão ou cancelamento de benefícios previdenciários. Em outras palavras, questiona-se se um benefício concedido por sentença judicial poderia ser cancelado ou suspenso apenas mediante uma nova decisão judicial.

Desde 2021, o INSS iniciou um "novo pente-fino" com o objetivo de revisar cerca de 170 mil benefícios com indícios de irregularidades até 2023. Essa medida gerou debates sobre a revisão tanto de benefícios concedidos administrativamente quanto daqueles garantidos por decisão judicial, o que justifica a abordagem do presente estudo.

2. A SEGURIDADE SOCIAL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Tendo como fundamento a solidariedade, a seguridade social é compreendida pelo direito a saúde, a assistência social e a previdência social conforme disposição no art. 194 da CRFB/88 e art.1º da lei 8.212/91. “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social”. A seguridade social está ligada ao conceito de igualdade, que por sua vez, está ligada aos direitos humanos de segunda geração, que surgiram logo após a segunda Guerra Mundial a partir do fortalecimento do Estado assistencialista e do conceito de Bem-Estar Social (Welfare state)¹.

¹ O termo designa o Estado assistencial que garante aos cidadãos padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social.

As transformações sociais advindas após as devastações causadas pela Segunda Guerra Mundial fizeram com que houvesse um grande esforço para a reconstrução da Alemanha, e Otto Von Bismarck² muito antes disso, criou leis que protegiam determinado grupo de riscos sociais que envolviam: proteção acidentária, seguro contra moléstias, proteção contra a velhice e invalidez.

Na Alemanha de Bismarck no século XIX, houve grande evolução do direito de proteção social em especial com duas legislações, a de 15-6-1883, denominada Lei do Seguro Doença (Krankenversicherung) e a de 6-7-1884, conhecida como Lei do Seguro contra Acidente de Trabalho (Unfallversicherung). O sistema de seguro social idealizado por Bismarck foi complementado em 22-6-1889, com a Lei do Seguro Invalidez e Velhice (Invaliditäts-und Altersversicherung). (LOPES, 2011, p. 36)

Em 1940, a organização corporativa alemã que foi criada em substituição aos sindicatos denominada Frente alemã para o trabalho (DAF – Deutsche Arbeitsfront), recebeu uma determinação de Adolf Hitler, para a elaboração de um programa que garantisse pensões por velhice e invalidez para todos os cidadãos em atividade, mas o programa nunca chegou a ser de fato implantado.

No ano seguinte, o governo inglês ainda durante a Guerra e com o mesmo empenho que a Alemanha na reconstrução do país, formou uma comissão para elaboração dos planos de serviços e seguro social sob a presidência do economista britânico William Henry Beveridge³, a comissão presidida por ele apresentou ao parlamento no ano de 1942, uma análise que concluiu que o alcance do seguro social não abrangia trabalhadores autônomos. Essa foi uma das principais características que diferenciou o modelo Beveridge do modelo Bismarck, pois o sistema de seguridade social idealizado por Beveridge é mais abrangente, ao passo que o modelo de Bismarck é restrito, só estaria coberto pelo sistema protetivo o trabalhador que vertesse contribuições para o sistema.

No Brasil, podemos dizer que a seguridade social se deu a partir do surgimento dos “Socorros Públicos”, garantidos pela Constituição de 1824 no seu último artigo, depois em 1935 surgiu a primeira entidade de Previdência Privada no Brasil chamada de Montepio Geral da Economia dos Servidores do Estado (Mongeral), em seguida o Código comercial em 1950 garantiu o benefício do auxílio acidente podendo ser percebido ao trabalhador acidentado durante três meses.

² Otto Eduard Leopold Von Bismarck-Schönhausen, foi um nobre diplomata prussiano, foi o estadista alemão mais importante do século XIX, com ascensão do Império Alemão, alcançou o posto de chanceler, fortalecendo ainda mais o Estado Alemão, ficando assim conhecido como chanceler de ferro.

³ Notável reformista social britânico e economista que criou o plano Beveridge com objetivo de libertar o homem da necessidade

(CASTRO, 2020, p. 77).

Conforme leciona Castro e Lazari, (2020), à semelhança do que se observa no âmbito mundial, as primeiras formas de proteção social dos indivíduos no Brasil tinham caráter eminentemente beneficente e assistencial, nesse caso, pode-se destacar que no Brasil, antes de ser adotado um sistema misto como é hoje em dia, em que há benefícios de caráter contributivo e benefícios concedidos aos hipossuficientes que não dependem de contribuições, a proteção era concedida aos cidadãos e custeada pelo Estado, assemelhando-se ao modelo Beveridgiano, um exemplo disso, foi a aposentadoria por invalidez concedida aos funcionários públicos prevista no art. 75 da primeira Constituição Republicana do Brasil, não havendo qualquer participação por parte dos trabalhadores no custeio.

Em 1923, foi editado o Decreto n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, assinado pelo Presidente Arthur Bernardes, ficando conhecido como lei Eloy Chaves⁴, por ter sido proposta pelo Deputado Federal Eloy Chaves objetivando, como disse com suas próprias palavras “acabar com a áspera luta de classes”. Considerada até então pela doutrina como o marco da Previdência Social no Brasil, criou um sistema que especificamente atendia aos trabalhadores da classe ferroviária, instituindo as chamadas Caixas de Aposentadorias e Pensões, seguindo esse modelo de sistema, outras caixas de aposentadorias e pensões foram surgindo após a edição da lei Eloy Chaves, porém, atendendo outras classes de trabalhadores além dos ferroviários. A partir de então, de forma mais ampliativa, surgiram as Instituições de Previdência Social, a primeira foi a IAPM (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos), depois o IAPC (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes), o IAPB (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários), o IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários), o IPASE (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado) e o IAPETC (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas. (CASTRO, 2020, p. 80).

Promulgada a Constituição de 1934, foi instituído o modelo tripartite de financiamento do sistema previdenciário no Brasil, do qual participaria a União, os empregadores e empregados, permanecendo assim até os dias de hoje. A Constituição de 1934 trouxe previsão também de assistência médica e sanitária à gestante, uma licença antes e após o parto, com estabilidade e

⁴ Conhecida pela doutrina como o marco da previdência social no Brasil, dispondo a criação da (CAPs), Caixa de aposentadoria e pensões pelas Companhias ferroviárias.

garantia de salário.

A Carta Magna de 1937 não trouxe inovações significativas no que se diz respeito a previdência social, mas instituiu o seguro de vida, de invalidez e velhice em decorrência de acidente de trabalho, em 1939, houve a edição de dois decretos, o Decreto-Lei 1.142, de 9 de março, e o do Decreto-Lei 1.469, de 1º de agosto, este criou o Serviço Central de Alimentação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários e aquele prevendo a obrigatoriedade de filiação dos condutores de veículos ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas. (AGOSTINHO, 2020 p. 35)

Na vigência da Constituição de 1946, foi criada a LOPS⁵, Lei Orgânica da Previdência Social, Lei 3.807/60, instituindo benefícios que ainda não existiam, tais como, o auxílio-reclusão, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral. Ainda sob a égide da Constituição de 1946, houve com a unificação das regras das CAPs e do IAPs, a fixação de um teto máximo de contribuições e benefícios, seis anos após essa unificação de regras que se deu em 1960, foi criado o INPS extinguindo assim as CAPs e o IAPs. Durante a Constituição de 1967, foi criado mais um benefício que ainda não existia que passou a amparar o trabalhador desempregado, o seguro-desemprego, bem como a inclusão na Previdência social o seguro por acidente de trabalho através da Lei 5.316/67, e após a edição da EC Nº 1/69 o Decreto-Lei 564/69, possibilitou a inclusão do trabalhador rural na Previdência Social, e em 1974, a Lei 6.125/74 criou, o DATAPREV⁶, empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. (AGOSTINHO, 2020 p. 37)

Com a promulgação da Constituição de 1988 e como retorno do Estado Democrático de Direito, o cidadão passou a contar com mais amparos, surgiu sob a égide da atual Constituição, o Sistema de Seguridade Social, que além de prever benefícios previdenciários, garante ao cidadão benefícios assistenciais e o acesso gratuito à saúde conforme explicita o art. 194 da CF/88. “A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social”.

Um ponto importante que deve ser observado para evitar confusão é que, enquanto o modelo de gestão da seguridade social é quadripartite, tanto é que o próprio art. 194 parágrafos único, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 estabelece o “caráter democrático e descentralizado da

⁵ Uma das maiores inovações que a LOPs trouxe foi unificar todo o arcabouço jurídico previdenciário da época, uma vez que as caixas de assistências criadas por cada setor tinham seus próprios regulamentos.

⁶ Criada pela Lei 6.125/74 através da fusão dos Centros de Processamento de Dados dos institutos de previdência existentes até 1964, atualmente vinculada ao Ministério da Economia

administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”, já o modelo de financiamento da previdência social inaugurado pela Constituição de 1934 é tripartite, com a participação da União, dos empregadores e dos empregados, conforme falado anteriormente, esse modelo foi ratificado pela atual

Constituição de 1988 conforme estabelece o art. 195 nos termos:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; vale ressaltar que a lei de custeio não sofreu alteração com a EC 103/2019 (Reforma da Previdência).

O Custeio da previdência social no Brasil é disciplinado pela lei 8.212/91 e regulamentado pelo Decreto 3.048/99, vale ressaltar que a lei de custeio não sofreu alteração com a EC 103/2019 (Reforma da Previdência).

6. ASPECTOS RELEVANTES SOBRE OS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS

Antes de se aprofundar no tema, é preciso destacar que existem benefícios que são devidos aos próprios segurados titulares como é o caso da aposentadoria por incapacidade permanente (antiga aposentadoria por invalidez)⁷, que em caso de um infortúnio, o segurado carece de amparo do sistema previdenciário já que vertia contribuições para o sistema, no entanto, existem benefícios que serão devidos aos dependentes do segurado, como é o caso do auxílio-reclusão e a pensão por morte, este último não é em regra um benefício originário, uma vez que, para o dependente fazer jus ao benefício, o cônjuge ou companheiro(a) beneficiário(a) falecido(a) deve ter recebido aposentadoria para o haja a conversão em pensão por morte, se o falecido(a) ainda não era

⁷ Após a entrada em vigor da EC 103/2019, o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez passaram a ser denominadas benefício por incapacidade temporária e aposentaria por incapacidade permanente respectivamente, eliminando o antigo termo pejorativo adequando-se as normas regem os direitos da pessoa com deficiência

aposentado mas estava na qualidade de segurado, ou se, o cônjuge ou companheiro(a) beneficiário(a) vier a falecer após ter perdido a qualidade de segurado, mas já tivesse direito adquirido à aposentadoria por ter preenchido todos os requisitos à época em que estava filiado ao RGPS, ou seja, o valor não recebido pelo segurado em vida pode ser exigido pelo dependente habilitado conforme o art. 165 do Decreto 3.048/99, nesse mesmo diapasão encontra-se sumulado o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (Súmula 416 STJ).

Outro ponto que vale a pena destacar é que não se podem confundir os benefícios previdenciários com os benefícios assistenciais, apesar de ambos serem administrados pelo INSS, os benefícios previdenciários têm caráter contributivo ao passo que os benefícios assistenciais independem de contribuições. Segundo Agostinho (2020, p. 32), cabe ao Estado a prestação de assistência social às pessoas carentes, sem exigência de qualquer contribuição, visando assegurar o mínimo existencial, tendo em vista o princípio da dignidade da pessoa humana. Vale ressaltar que mesmo não dependendo de contribuições, os beneficiários devem preencher requisitos previstos em lei para fazer jus ao benefício como, por exemplo, o BPC (Benefício de Prestação Continuada), instituída pela Lei 8.742/93 (Lei Orgânica de Assistência Social) que é devido ao idoso com 65 anos ou mais ou a pessoa com deficiência, desde que não tenha meios de prover sua própria subsistência ou provida por sua família e que tenha renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

Independentemente do tipo de benefício concedido ao cidadão em desamparo, seja ele, assistencial ou previdenciário, o Poder Público estará cumprindo determinação constitucional imposta a ele de assegurar o direito relativo à previdência, a assistência e a saúde e de organizar a seguridade social, observando os princípios da seguridade social, conforme disposição no art. 194 parágrafo único da CF/88 “Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:...”. Os princípios a serem observados pelo Poder Público são: Universalidade da cobertura e do atendimento, Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, Irredutibilidade do valor dos benefícios, Equidade na forma de participação no custeio e Diversidade da base de financiamento. Um dos princípios que merecem destaque é o Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios, art. 194, IV da CF/88, que diz respeito à impossibilidade de redução do valor pago mensalmente ao beneficiário, para assim garantir o mínimo aceitável. Segundo SANTOS (2020. p. 49), os benefícios (prestações pecuniárias) não podem ter o valor

inicial reduzido. Ao longo de sua existência, o benefício deve suprir os mínimos necessários à sobrevivência com dignidade, e, para tanto, não pode sofrer redução no seu valor mensal. A regra do art. 201, §4.º, CF/88 prevê o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei, o legislador, observando esse princípio, assegurou a irredutibilidade tanto na lei de custeio, no art. 1º da Lei 8.212/91, na lei de benefícios no art. 2º da Lei 8.213/91. O mesmo texto é repetido no Decreto que regulamenta a Previdência Social no art. 1º repetiu o com o único objetivo que é manter o poder de compra e proteger os beneficiários dos efeitos inflacionários. O princípio da Irredutibilidade também alcançou o benefício assistencial de prestação continuada, durante a transição entre a antiga e a atual Constituição, o art. 58 do ADCT regrou a revisão dos valores dos Benefícios de Prestação Continuada até que fosse elaborada a lei de custeio e de planos de benefícios em 1991, a revisão de acordo com essa regra antiga utilizava como base o índice do salário mínimo e a partir da promulgação da Lei 8.213/91, não são mais reajustados com base no salário mínimo. O reajuste ocorrerá anualmente e na mesma data do reajuste do salário-mínimo, mas terá como base o INPC de acordo com a lei de benefícios. In verbis:

O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário-mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (art. 41-A da Lei 8.231/91).

Apesar dessa regra de reajustamento dos benefícios com base no INPC, sob a justificativa de preservar o valor real e o poder de compra do beneficiário estar de acordo com os ditames da Constituição, é fato que, com o passar do tempo, os benefícios voltam a ficar defasados de modo que o valor percebido pelo beneficiário não é mais capaz de garantir a sua subsistência, a distinção entre o reajuste do salário-mínimo e o reajuste dos benefícios do INSS, podem causar um efeito chamado achatamento dos benefícios, que diz respeito a perda progressiva do poder de compra pela defasagem entre os benefícios e o salário mínimo. Segundo Alencar (2021. p, 36), a diferença acentuada de percentis ($\text{salário-mínimo} \times \text{INPC}$) alimenta a perene insatisfação dos aposentados pelo fato de o valor do benefício, após o transcurso de poucos anos, não representar o mesmo quantitativo de salários-mínimos da época da concessão. O princípio da equidade na participação do custeio tem relação com a contribuição do cidadão com base no seu rendimento, ou seja, quem possui maior rendimento contribui com mais, quem possui menor rendimento contribui com menos. Ao examinar o Art. 9º, V e VII do Decreto 3.048/99, percebe-se a observância do legislador

a esse princípio, quando o artigo dispõe que a pessoa física que explora atividade agropecuária de forma individual ou com eventual ajuda de terceiros em regime de economia familiar em área contínua ou não de até quatro módulos fiscais, será considerado segurado especial e poderá contribuir com alíquota menor, mas a pessoa física que explora essa atividade nessas mesmas condições em área contínua ou não superior a quatro módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a quatro módulos fiscais, com auxílio de empregados ou prepostos, só poderá contribuir como contribuinte individual, vertendo contribuições com alíquota maior que a do segurado especial. Algo aqui é extremamente interessante e nos leva a refletir sobre a intenção do legislador quando fixou como critério o módulo fiscal que é uma unidade de medida agrária em hectares, para definir se o segurado será considerado especial ou contribuintes individual, é que o conceito de módulos fiscais que foi introduzido em 1979 pela lei 6.746/1979 que alterou alguns dispositivos do Estatuto da Terra⁸, cujo valor é fixado pelo INCRA⁹, dentre eles as normas gerais para a fixação do imposto sobre a propriedade territorial rural que passaram a obedecer a critérios de progressividade e regressividade, levando-se em conta o valor da terra nua, a área do imóvel rural, o grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal, o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações, e a área total, no País, do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário. Por esse motivo, a legislação previdenciária utiliza como critério essa unidade de medida agrária, que leva em consideração além de outros fatores, o grau de eficiência das diferentes extensões de terra em diversas regiões do país. Como o valor compreendido entre um e quatro módulos fiscais determina se um imóvel é considerado uma pequena propriedade, e se superior a quatro até quinze é considerado média propriedade, (Art. 4º, II e III da lei 8.629/1993). O legislador por questões óbvias, considerou o pequeno proprietário de terra um segurado especial e o proprietário de médio porte um contribuinte individual, vertendo contribuições sob alíquotas diferentes.

⁸ Criado em 1964, estabelece normas de direito agrário garantido o direito à terra para o trabalho e disciplina direitos e obrigações relacionadas aos bens imóveis rurais.

⁹ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária é uma autarquia federal que visa execução da reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional

7. OS INDEVIDOS INDEFERIMENTOS E SUSPENSÕES DE BENEFÍCIOS PELA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA.

Todos os benefícios administrados pelo INSS sejam eles previdenciários ou assistenciais, são concedidos aos segurados, e ou aos dependentes que preencherem previamente os requisitos determinados em lei, não bastando a condição de desamparo ou vulnerabilidade, por outro lado o Princípio da Universalidade e do Atendimento disposto no art.194, parágrafo único da CF/88, diz respeito a cobertura de todos os riscos e contingências sociais que se julgue possíveis através da seguridade social. Para Vianna (2002), a Seguridade Social estende a cidadania, conferindo direitos sociais a todo o povo brasileiro, ou seja, todos os cidadãos que vivem em território nacional jamais podem ser excluídos da proteção social. Para resolver esse impasse, o Poder Público ampliar o sistema de proteção social de modo a cobrir todos esses riscos e contingências sociais. O requerimento de benefícios pode ser indeferido por não preencherem os requisitos previstos em lei, por insuficiência de documentação para análise, por inexistência do direito ou por não reconhecimento deste pela perícia médica. Ocorre que, em muitos casos, o INSS indefere indevidamente o requerimento do benefício, fazendo com que o segurado ingresse com uma ação na Justiça Federal¹⁰ para ter o direito reconhecido, ou suspende benefícios já deferidos, inclusive a aposentadoria por incapacidade permanente concedidos pela via judicial, conforme regulamenta a nova redação do art. 46 do decreto 3048/99 alterado pelo decreto 10.410/20 nos seguintes termos:

O segurado aposentado por incapacidade permanente poderá ser convocado a qualquer momento para avaliação das condições que ensejaram o afastamento ou a aposentadoria, concedida judicial ou administrativamente, sem prejuízo do disposto no § 1º e sob pena de suspensão do benefício.

Se no sistema jurídico brasileiro a coisa julgada, decorrente do princípio norteador do Estado Democrático de Direito, sendo cláusula pétrea que garante os direitos básicos dos cidadãos que não pode ser modificada sequer por Emenda Constitucional conforme dispõe o art.5º, XXXVI da Constituição Federal de 1988 que diz: “A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, pode a Lei prever a revisão de benefícios concedidos pela via judicial possibilitando a autarquia previdenciária decidir acerca de questões que já foram decididas pelo judiciário com sentença transitada em julgado? Segundo tese firmada pela TNU – Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, a sentença judicial que concedeu um benefício

¹⁰ A exceção a essa regra são as ações que envolvem acidentes de trabalho que devem ser ajuizadas na justiça comum estadual

previdenciário não impede a revisão administrativa pelo INSS. Teríamos nesse caso uma afronta à coisa julgada material?

8. A SUSPENSÃO OU CESSAÇÃO DE BENEFÍCIOS E A AFRONTA A COISA JULGADA MATERIAL.

Segundo o novo Código de Processo Civil no art. 502, denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso. Lourenço (2017, p 425), afirma que ocorrerá coisa julgada material pela indiscutibilidade da decisão judicial no processo em que foi produzida e em qualquer outro. Nesse sentido, é correto afirmar que a disposição no art. 46 do decreto 3.048/99, afronta diretamente a coisa julgada material? Analisando a jurisprudência, a 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (Agravado de Instrumento: AI 1034339- 36.2019.4.01.0000) entendeu que, mesmo a lei conferindo ao INSS a prerrogativa de fiscalização pericial e administrativa, não pode interromper benefício judicialmente concedido, ou seja, os benefícios concedidos por via judicial só podem ser cancelados através de uma nova decisão judicial transitada em julgado, não bastando unicamente o resultado da perícia médica aferindo que um segurado em gozo de benefício por incapacidade está apto ao retorno do trabalho. O INSS interpôs o Recurso Especial (REsp: 1.985.189), pedindo ao Superior Tribunal de Justiça que interpretasse a legislação previdenciária que possibilita a autarquia a cessação administrativa nesses casos alegando não haver violação a coisa julgada, a controvérsia cadastrada como Tema 1.157 e no acórdão, o STJ por unanimidade ficou de definir “ sobre a possibilidade ou não de cancelamento pela via administrativa, logo após a realização de perícia médica, após o trânsito em julgado da decisão judicial que concedeu o benefício por incapacidade, independentemente de propositura de ação revisional”. O Ministro Herman Benjamin, suspendeu todos os processos tanto os recursos especiais ou agravos em recursos especiais tanto em segunda instância quanto no STJ que tratem da mesma matéria até a definição da tese, visando evitar a quebra de isonomia. Obviamente, a suspensão não traz prejuízos ao segurado uma vez que o Recurso Especial interposto pelo INSS não tem efeito suspensivo à decisão favorável ao segurado. O programa especial para análise de benefícios com indícios de irregularidade popularmente conhecido como Pente fino do INSS que foi instituído pela MP 871/2019 convertida na Lei 13.846/2019 tem como objetivo evitar os gastos indevidos na concessão, no recurso ou na revisão de benefícios administrados pelo INSS, na exposição de motivos para propositura da MP, Os Ex-ministros Paulo Guedes e Onyx Lorenzoni fizeram levantamentos importantes para justificar a

necessidade da implantação do programa, dentre eles destaca-se que em 2018 um relatório do Tribunal de Contas da União indicou que o INSS desembolsa cerca de 15% por ano do seu orçamento para pagar benefícios concedidos por via judicial e que esses custos contribuem na majoração do déficit previdenciário, um outro dado importante apresentados pelos Ex-ministros, foi que entre 2010 e 2016, um total de 1.315.080 processos foram apurados com indícios de irregularidade, e que 16% desse total tiveram a irregularidade confirmada, ou seja, todos esses benefícios que foram pagos, em tese não deveriam sair do caixa do Governo Federal majorando o déficit previdenciário.

A solução dada pela Reforma da Previdência de 2019 (EC 103/2019)¹¹, a um possível déficit atuarial, foi a possibilidade de incidência da contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo, se essa medida for insuficiente, faculta a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. Outras soluções foram apresentadas pelos ministros do TCU como, por exemplo: Aprimorar a governança do sistema previdenciário do Brasil, avaliando de forma integrada, todos os regimes da União, de Estados e de municípios, do setor público e privado, contributivos ou não (Acórdão 2.451/2019-TCU-Plenário, relator Min. Bruno Dantas), e atuar nas principais fragilidades do sistema previdenciário (Acórdão 3.414/2014-TCU-Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz). Ao que parece, o INSS não pode sob a justificativa de manter o equilíbrio nos gastos, utilizar-se do programa para cancelar benefícios de forma unilateral, sobretudo aqueles concedidos por via judicial sem que haja uma propositura de ação revisional, para que não haja ofensa a coisa julgada, o relatório do TCU apresentado pelos ex ministros talvez se torne mais eficaz como fundamento nessas ações revisionais.

¹¹ Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre os diversos pontos abordados no estudo podemos destacar o ultimo que se diz respeito ao polêmico assunto sobre a revisão de benefícios, já houve entendimento da Segunda turma do STJ afirmando que a observância ao princípio do paralelismo de formas não é obrigatório nas questões previdenciárias desde que a Autarquia Federal dê ao beneficiário a oportunidade de ampla defesa, segundo a turma o afastamento da tal obrigatoriedade se dá pelos motivos da lei previdenciária não o exigir, por não ser razoável e proporcional já que pelo processo administrativo respeitando o devido processo legal, é possível a extração de elementos verdadeiros ou não que justifiquem a suspensão de benefícios. Ainda que a lei permita a revisão a qualquer tempo dos benefícios e haja suspensão caso cesse uma incapacidade, por exemplo, tal revisão deve passar pelo crivo judicial, através de instrumento de recurso ou apresentação de novas provas, sendo vedada então a violação da decisão judicial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, **Hermes Arrais. Cálculo de benefícios previdenciários.** – 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021. 736 p.

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de direito previdenciário.** – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. CASTRO, C. A.P; LAZARI, J. B. Manual de Direito Previdenciário – 23. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

EMBRAPA, **Portal. Módulos Fiscais no Brasil.** Disponível em: < [https://www.embrapa.br/código-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal#:~:text=Módulo%20fiscal%20é%20uma%20unidade,de%20exploração%20predominante%3B%20\(c\)>](https://www.embrapa.br/código-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal#:~:text=Módulo%20fiscal%20é%20uma%20unidade,de%20exploração%20predominante%3B%20(c)>) Acesso em: 03 de janeiro de 2023.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Curso de Direito Processual Civil** – 18. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

LOPES Júnior, Nilson Martins. **Direito Previdenciário: Custeio e Benefícios.** São Paulo: Rideel, 2011. p. 36.

LOURENÇO, Haroldo. Processo Civil: Sistematizado, 2ª ed. São Paulo, 2017. NILUK Carl, Breve Histórico da Seguridade e Previdência Social. Jusbrasil. Disponível em: < <https://carlaniluk.jusbrasil.com.br/artigos/171088435/breve-historico-da-seguridade-e-previdencia-social> >. Acesso em: 20 de dezembro de 2022.

SANTOS, Marisa Ferreira. **Direito Previdenciário Esquematizado.** Coordenação Pedro Lenza – 10. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Ciência Atual | Rio de Janeiro | Volume 19, Nº 1 • 2023.1 | ISSN 2317-1499 | Pg. 350

STJ. **Repetitivo discute se INSS pode cancelar aposentadoria por incapacidade concedida judicialmente.** Disponível em: < <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/15072022-Repetitivo-discute-se-INSS-pode-cancelar-aposentadoria-por-incapacidade-concedidajudicialmente.aspx> >. Acesso em 08 de janeiro de 2023.

TCU. **O TCU e o Desenvolvimento Nacional Contribuições para a Administração Pública.** Disponível em: < <https://sites.tcu.gov.br/desenvolvimento-nacional/previdencia.html> > Acesso em 08 de janeiro de 2023.

VIANNA, m. l. t. w. **Em Torno do Conceito de Política Social: Notas Introdutórias**. Scielo. Rio de Janeiro: [s. n.], dez. 2002. Disponível em: Acesso em: 15 de dezembro de 2022.