



DEVOLUÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS EM CASOS DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA POSTERIORMENTE REFORMADA: ABORDAGEM JURÍDICA À LUZ DA LEI 13.846/2019

SOCIAL SECURITY BENEFIT RETURN IN CASES OF GUARDIANSHIP SUBSEQUENTLY REFORMED: LEGAL APPROACH IN LAW VISION 13.846/2019

Emanoel Carvalho SILVA

Centro Universitário Presidente Antônio Carlos (UNITPAC)

E-mail: emanoelcarvalho98@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0009-0002-6608-8802>

Laura Ryssa Ribeiro MORAIS

Centro Universitário Presidente Antônio Carlos (UNITPAC)

E-mail: lauraryssa3@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0009-0006-7486-1710>

Juliana Carvalho PIVA

Centro Universitário Presidente Antônio Carlos (UNITPAC)

E-mail: juliana.piva@unitpac.edu.br

ORCID: <http://orcid.org/0009-0007-3509-9804>

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar sobre a devolução de benefício previdenciário recebido em virtude de antecipação de tutela posteriormente revogada, seus impactos negativos nos segurados/beneficiários, na economia e soluções juridicamente possíveis para essa questão. A metodologia utilizada para a pesquisa foi o método exploratório, com objetivo de investigar o tema e a partir da análise da lei que regulamenta a Previdência Social e as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ), especialmente ao TEMA 692, além de outras pesquisas acerca do assunto.

Palavras-Chave: Análise jurídica. Benefício previdenciário. Devolução. Revogação. Tutela antecipada.

ABSTRACT

The current assignment focuses in analyzing the return of social security benefits received due to advance guardianship later revoked, its negative impact on insured/beneficiaries, the economy and solutions legally possible for this issue. The methodology used in the research was the exploratory method, with goals of investigating the topic, and based on the analysis of the law which regulates Social Security and the decisions pronounced by the Federal Supreme Court (STF) and Superior Court of Justice (STJ), especially to the THEME 692, in addition to other research on the topic.

Keywords: Legal analysis. Social security benefit. Returns. Revocation. Preliminary injunction.

INTRODUÇÃO

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988, elenca os direitos sociais no que tange a Ordem Social, que possuem como finalidade a redução das desigualdades sociais e regionais. Dentre eles, podemos destacar a seguridade social, que é composta pelo direito à saúde, assistência social e pela previdência social, cabendo ao direito previdenciário, que é uma área do direito público, estudar e regulamentar tais áreas.

A CF/88 em seu art. 194, caput, define a seguridade social como “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social.” Nesse sentido, conforme Ibrahim (2015, p. 05), podemos conceituá-la como uma rede de proteção composta pelo Estado e particulares, além de parte dos beneficiários, com intuito de, através de contribuições, estabelecer ações para garantia do sustento de pessoas hipossuficientes, dos trabalhadores em geral e seus dependentes, sendo resguardado, dessa forma, a sobrevivência com dignidade.

Com a entrada em vigor da Lei nº 8.742, de 07/12/1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que regulamentou o art. 203 da CF/88, passou a constar que “a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de

contribuição à seguridade social [...]”, ou seja, a nossa Carta Magna garante a todos o acesso, sem distinção, à assistência social, independente de contribuição.

Assim sendo, os objetivos constantes no artigo 203 da CF/88 estão elencados da seguinte maneira: a proteção à família, à maternidade, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Nessa linha, conforme podemos extrair dos objetivos acima expostos, a Assistência Social tem como objetivo a transformação social, buscando reduzir as desigualdades e afastando de si o aspecto meramente assistencialista. Sendo este o entendimento defendido pela autora Marisa Ferreira Santos:

Assistência Social é instrumento de transformação social, e não meramente assistencialista. As prestações da assistência social devem promover a integração e a inclusão do assistido na vida comunitária, fazer com que, a partir do recebimento das prestações assistenciais, seja „menos desigual” e possa exercer atividades que lhe garantam a subsistência. (FERREIRA, Marisa, 2021, p.69)

Diante todo o exposto, percebe-se que os indivíduos que buscam pela tutela desses direitos são aqueles pertencentes à camada mais baixa da sociedade, que se encontram em situação de vulnerabilidade e hipossuficiência financeira, não tendo outras opções a não ser buscar no Estado, um amparo frente às adversidades que se encontram.

REFERENCIAL TEÓRICO PARTICULARIDADES DO PROCESSO PREVIDENCIÁRIO

O direito previdenciário tem como característica disciplinar a Previdência Social, criando regras acerca de recolhimento de contribuições sociais além de normas para concessão de benefícios previdenciários, como auxílio-doença, aposentadorias e pensões. Aplica-se a esse ramo do direito a Lei 8.213/1991, que regulamenta a Previdência Social, além das regras constantes no Código Civil e Código de Processo Civil.

Nesse sentido, é importante observar que o processo previdenciário possui algumas particularidades em relação ao processo civil devido à sua natureza específica e às normas que se aplicam a ele.

Para Savaris, em certas situações de conflitos as normas processuais civis são inadequadas para serem aplicadas à área previdenciária, vejamos:

Não é, porém, a existência de um complexo de normas processuais bem ordenadas que evidencia o sistema processual previdenciário. Antes, são as questões específicas que emergem em uma lide tipicamente previdenciária que demonstram a insuficiência do processo civil clássico e apontam para a necessidade de uma normatização própria, fundada no direito constitucional ao processo justo.

As singularidades da lide previdenciária, percebidas fundamentalmente nos sujeitos da relação processual e na natureza do objeto do litígio, evidenciam a inadequação de certas disposições do processo civil clássico para regramento da relação jurídica previdenciária em juízo (SAVARIS, 2021, p. 55).

Dessa forma, pode-se concluir que a natureza do processo previdenciário é lidar especificamente com questões relacionadas à Previdência Social. Nesse mesmo diapasão, faz-se mister observar a relevância das provas técnicas, com muitos casos previdenciários envolvendo avaliações médicas e perícias para determinar a elegibilidade do requerente para benefícios por incapacidade, por exemplo. Isso torna as provas técnicas uma parte importante do processo, com a necessidade de peritos especializados.

Em 1990, com a promulgação da Lei nº 8.029, de 12/04/1990 foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que é uma Autarquia Federal que tem como responsabilidade a análise, concessão e gerenciamento dos benefícios concedidos, dentre outras atribuições, tanto na via administrativa quanto por meio judicial.

Diante disso, o INSS tornou-se parte importante no processo previdenciário, porque ele sempre constará no polo passivo em ações que visam a obtenção de benefícios. Além disso, em alguns casos, a legislação previdenciária exige que o requerente faça um requerimento administrativo junto ao INSS antes de ingressar com ação judicial, portanto, com isso, destoa profundamente dos ritos processuais civis.

Sobre o processo administrativo judiciário, “vale ressaltar que o processo administrativo previdenciário se trata de uma relação jurídico-previdenciária na qual o interesse público em questão é a proteção social frente a um estado de necessidade ou de risco de seus tutelados” (GOMES, 2019, p. 12), dessa forma, a administração pública deve levar em conta, ao tomar decisões, às normas e princípios constitucionais que regem nosso Estado Democrático de direito.

Nesse sentido, em atenção ao princípio do melhor benefício, o INSS deve reconhecer o benefício mais vantajoso, caso o requerente satisfaça os requisitos, conforme artigo 577 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 128/2022:

Art. 577. Por ocasião da decisão, em se tratando de requerimento de benefício, deverá o INSS:

I - reconhecer o benefício mais vantajoso, se houver provas no processo administrativo da aquisição de direito a mais de um benefício, mediante a apresentação dos demonstrativos financeiros de cada um deles;

Portanto, cabe ao interessado provocar a autarquia previdenciária em busca da satisfação de seus direitos, demonstrando por meio do aparato probatório o atendimento aos requisitos previstos em lei para a concessão do benefício pleiteado. Ainda, é importante destacar que o legitimado para realizar tal requerimento junto ao INSS são os indivíduos previstos no artigo 524 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 128/2022:

Art. 524. São considerados interessados legitimados para realizar o requerimento de benefício ou de serviço:

I - o próprio segurado;

II - o beneficiário;

III - o dependente; ou

IV - pessoa jurídica, em relação a requerimento referente à contestação de nexos técnicos e ao requerimento de benefício por incapacidade dos segurados que lhe prestam serviço.

Quanto ao processo judicial, é de suma importância mencionar a necessidade de pleito via administrativo antes do ingresso no judiciário. Sobre a constitucionalidade dessa exigência, o Supremo Tribunal Federal pacificou por meio do julgamento do RE 631240 RG/MG – MINAS GERAIS, com REPERCUSSÃO GERAL, por meio do Relator Min. JOAQUIM BARBOSA:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO. PRÉVIA POSTULAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO CONDIÇÃO DE POSTULAÇÃO JUDICIAL RELATIVA A BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. EXISTÊNCIA. Está caracterizada a repercussão geral da controvérsia acerca da existência de prévia postulação perante a administração para defesa de direito ligado à concessão ou revisão de benefício previdenciário como condição para busca de tutela jurisdicional de idêntico direito. (RE 631240 RG / MG - MINAS GERAIS, com REPERCUSSÃO GERAL, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/12/2010, DJe-072, DIVULG 14-04-2011 PUBLIC 15-04-2011 EMENT VOL-02504-01 PP-00206)

Ou seja, é constitucional a exigência de indeferimento do INSS em processo administrativo que visa concessão de benefício previdenciário, sendo a falta de prévio requerimento motivo de não acolhimento na via judicial por motivo de falta de interesse de agir.

TUTELA ANTECIPADA

Como já exposto, é aplicado ao direito previdenciário o disposto na Lei 8.213/1991, que regulamenta a Previdência Social, além das regras constantes no Código Civil e Código de Processo Civil. Destarte, é importante destacar a importância da tutela antecipada e como ela é fundamental no desenvolvimento do processo. Para compreendermos tamanha relevância, cabe mencionar o ensinamento de Marinoni.

(1994, p. 57) que traduz bem essa necessidade de garantir a efetividade do direito postulado pelo requerente, pois “a demora processual é tanto mais insuportável quanto menos resistente economicamente é a parte. Mas o tempo não pode servir de empecilho à realização do direito”.

Neste contexto, a tutela antecipada é uma das medidas compreendidas no sistema jurídico brasileiro como um dos mecanismos que busca garantir o direito do autor antes da decisão definitiva, ou seja, visa adiantar, de forma provisória, os efeitos de uma decisão final em um processo. Dentre suas espécies há a tutela de urgência, compreendida e conceituada no artigo 300, do Código de Processo Civil, e posteriormente a tutela de evidência exposta no artigo 311 do mesmo código.

Consequentemente, dentre as subespécies compreendidas na tutela de urgência, encontram-se a tutela como forma de medida cautelar e a tutela antecipada,

na qual há um enfoque nos processos previdenciários constituídos no Brasil. Segundo defende Garcia (2020, p. 215):

Trata-se de um verdadeiro procedimento criado pelo legislador que, por meio de uma petição simplificada, possibilita ao autor, desde logo, a antecipação dos efeitos que seriam satisfeitos com o deferimento da tutela final, de modo a prestigiar a celeridade e a efetividade da prestação da tutela jurisdicional.

A tutela antecipada pode ser concedida quando presentes os requisitos legais estabelecidos pelo Código de Processo Civil, que são os seguintes: I - existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito, devendo o requerente demonstrar que possui um direito a ser protegido, e que há indícios de que esse direito seja válido; II - perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, sendo necessário mostrar que, se a decisão não for adiantada, haverá um dano irreparável ou de difícil reparação, ou que o resultado do processo será prejudicado de alguma forma.

Deste modo, conforme evidencia Garcia (2020, p. 216), que a fim de garantir os efeitos processuais da tutela, a peça apresentada deve possuir estrutura simplificada, todavia, tornando explícita a evidência do direito a ser adquirido e os perigos nos quais há a possibilidade de a parte autora se submeter em razão do indeferimento da tutela.

Além disso, é importante destacar que a tutela antecipada pode ser concedida de forma antecedente (antes do início do processo, em caráter liminar) ou incidental (no decorrer do processo, em uma ação já em andamento).

Logo, compreende-se que a tutela de urgência em sua forma antecipada se prova essencial no âmbito processual e previdenciário visto que, há de fato uma agilidade quanto aos efeitos da tutela sobre o autor, de forma que o mesmo não sofra dano algum ou perda de direito devido a duração do curso processual. Sobre isso evidenciam MELO e RODRIGUES (2021, P. 893):

A tutela provisória de urgência antecipada permite a antecipação dos efeitos da sentença final. Em outras palavras, ela concede ao autor de forma imediata aquilo que está pedindo, por isso a sua qualificação como tutela satisfativa, pois satisfaz, de imediato, o pedido do autor, entregando-lhe o bem da vida postulado.

A tutela antecipada também pode ser revogada ou modificada se, ao longo do processo, ficar evidente que os requisitos para sua concessão não estão mais presentes.

IRREPETIBILIDADE E NATUREZA ALIMENTAR DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

As verbas percebidas são irrepetíveis devido ao seu recebimento ter se dado por meio de ordem judicial proferida por um juiz absolutamente competente, que, ao analisar os autos e todo o conteúdo probatório, reconheceu que a parte postulante possuía direitos para tal, sendo concedida assim, a antecipação da tutela. Com isso, destaca-se a boa-fé do requerente, que ao postular em juízo e trazer as provas cabíveis, limita-se a pedir o que de direito, cabendo ao magistrado a análise e consequente decisão.

Ainda, tais verbas são irrepetíveis devido a sua natureza alimentar, que serão utilizadas pelo requerente para sua sobrevivência (compras de remédios e alimentos), em conformidade com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, expresso no artigo 1º, inciso III, da Constituição.

O artigo 100 da Constituição Federal, em seu § 1º, traz que as verbas dos benefícios previdenciários possuem natureza alimentar, vejamos:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência, sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

Nessa mesma linha, a Constituição em seu art. 201, §2º, nos traz a perspectiva de que nenhum dos valores repassados a título de benefício pela previdência social, que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo, o que reforça o argumento de que tais valores possuem caráter alimentar.

Importante destacar que os pagamentos dos benefícios previdenciários não se esgotam em uma única parcela, mas renovam-se mês a mês, sendo essa relação de trato

sucessivo, o que contribui, mais uma vez, para a característica alimentar das parcelas recebidas.

Por fim, conforme determina o artigo 833, inciso IV, do Código de Processo Civil, os benefícios não podem ser objetos de penhora, arresto ou sequestro, tendo como exceção os valores devidos à Previdência Social ou descontos autorizados por lei.

ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL

Analisando a doutrina, é nítido que o entendimento majoritário é que os valores referentes aos benefícios previdenciários possuem natureza alimentar e por isso são irrepetíveis.

Quanto a isso, podemos destacar os ensinamentos de Simone Barbisan Fortes e Leandro Paulsen:

As prestações previdenciárias têm caráter alimentar, tanto assim que seus pagamentos, quando deferidos judicialmente, obedecem à ordem privilegiada, conforme previsão do art. 100, § 1º – A, da Constituição Federal de 1988. Na medida em que os benefícios previdenciários visam ofertar cobertura contra a ocorrência de riscos sociais, efetivos ou presumidos, assumem a função, no geral, substitutiva dos rendimentos do segurado, constituindo-se, assim, em fonte financeira para a subsistência individual e familiar. Fica evidente, assim, sua feição alimentar.

No âmbito jurisprudencial, em 2013 no julgamento do REsp 1.384.418 o STJ mudou o entendimento da necessidade de devolução dos valores obtidos através de tutela antecipada, e em 2014, julgou o Tema 692 em que a Primeira Seção firmou a tese: “A reforma da decisão que antecipa a tutela obriga o autor da ação a devolver os benefícios previdenciários indevidamente recebidos”.

Ocorre que o STF em julgamento do Tema 799 em 2015 afastou a existência de repercussão geral no que tange a devolução dos valores recebidos em virtude de antecipação de tutela posteriormente revogada, dessa forma, ficou a cargo do STJ a decisão acerca desse assunto.

À vista disso, em um primeiro momento, no âmbito da Justiça Federal e nos Juizados Especiais Federais, houve a adequação de sentenças e acórdãos ao Tema 692/STJ, o que culminou com o cancelamento da Súmula 51/TNU em 2017, que

orientava os tribunais no sentido de que “os valores recebidos por força de antecipação dos efeitos de tutela, posteriormente revogada em demanda previdenciária, são irrepetíveis em razão da natureza alimentar e da boa-fé no seu recebimento.”

Ainda assim, pouco tempo depois, os órgãos do Poder Judiciário ignoraram o Tema, levando em conta o entendimento do STF acerca da irrepetibilidade, o que levou o STJ, em 2018, a rever a tese fixada no tema 692.

Ocorre que, em 2019, com a reforma da previdência, a Lei 13.846/2019 trouxe diversas alterações na Lei 8.213/1991, principalmente em seu art.115, inciso II e § 3º:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

II - Pagamento administrativo ou judicial de benefício previdenciário ou assistencial indevido, ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, em valor que não exceda 30% (trinta por cento) da sua importância, nos termos do regulamento;

§ 3º Serão inscritos em dívida ativa pela Procuradoria-Geral Federal os créditos constituídos pelo INSS em decorrência de benefício previdenciário ou assistencial pago indevidamente ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, nos termos da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para a execução judicial.

Não obstante, em 2022, a Primeira Seção do STJ reafirmou a tese fixada com ajuste redacional para a nova legislação:

A reforma da decisão que antecipa os efeitos da tutela final obriga o autor da ação a devolver os valores dos benefícios previdenciários ou assistenciais recebidos, o que pode ser feito por meio de desconto em valor que não exceda 30% da importância de eventual benefício que ainda lhe estiver sendo pago.

Com esse entendimento, manteve-se o debate acerca da não devolução dos valores recebidos em virtude de tutela antecipada, com o próprio STJ indo contra julgados anteriores, em tela:

PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. CUMULAÇÃO DE PENSÕES POR MORTE. ERRO ADMINISTRATIVO. BOA-FÉ DA SEGURADA. IRREPETIBILIDADE DAS PARCELAS PAGAS. CARÁTER ALIMENTAR.

1. É entendimento assente neste Superior Tribunal de que os valores percebidos a título de benefício previdenciário, em razão de erro da administração e sem má-fé do segurado, não são passíveis de repetição, ante seu caráter alimentar. Precedentes.

2. Recurso especial provido para, reformando o acórdão de origem, restabelecer a sentença, determinando a devolução dos valores porventura descontados da pensão a que faz jus a segurada. Invertidos os ônus de sucumbência, fixando-os nos mesmos termos da sentença, por serem compatíveis com o disposto no art. 85 do CPC/2015. Fixados honorários recursais em 2%.

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. PAGAMENTO INDEVIDO. BOA-FÉ COMPROVADA. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. VERBA DE CARÁTER ALIMENTAR. RESTITUIÇÃO DE VALORES. IMPOSSIBILIDADE. REVISÃO DO CONTEXTO FÁTICOPROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ.

1. No presente caso, o Tribunal de origem consignou que o recebimento das verbas pela parte autora teria se dado por exclusivo erro da Administração, que não procedeu com a devida atenção e zelo ao analisar os pedidos de concessão dos benefícios, não ficando comprovada a sua má-fé (fl. 365, e-STJ).

2. A jurisprudência pacífica do STJ é no sentido da impossibilidade de devolução, em razão do caráter alimentar aliado à percepção de boa-fé dos valores percebidos por beneficiário da Previdência Social, por erro da Administração, aplicando ao caso o princípio da irrepetibilidade dos alimentos.

3. Ademais, tendo o Tribunal Regional reconhecido a boa-fé em relação ao recebimento do benefício objeto da insurgência, descabe ao STJ iniciar qualquer juízo valorativo a fim de alterar tal entendimento, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

4. Recurso Especial não provido. (REsp 1666526/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/05/2017, DJe 16/06/2017)

CONSEQUÊNCIAS DA REVERSIBILIDADE DA TUTELA

A tese firmada pelo Egrégio STJ referente ao Tema 692 fere diversos princípios, dentre eles o da dignidade da pessoa humana pois não há que se falar em necessidade de devolução de verbas que possuem caráter de natureza alimentar, quando recebidas de boa-fé, tendo, portanto, correlação com o referido princípio. A irrepetibilidade ocorre devido a verba ser utilizada para garantir o mínimo existencial, para que se sobreviva com dignidade. Havendo a redução desse patamar, haveria uma privação dos direitos sociais básicos, como saúde e alimentação. Nesse sentido, a desnecessidade da devolução se apresenta adequada e razoável.

Conforme exposto, podemos analisar que há três fundamentos básicos a serem observados: a natureza alimentar desses valores, o princípio da irrepetibilidade dos alimentos e a boa-fé.

No que diz respeito ao princípio da natureza alimentar desses valores, o fato de o beneficiário ser hipossuficiente, isto é, receber ganhos ínfimos resulta em não

haver possibilidade de subsistência, sendo que, com os valores advindos do benefício não de ser utilizados para satisfazer suas necessidades básicas tais quais alimentação, saúde, etc.

Já o princípio da irrepetibilidade é uma consequência do primeiro, pois fica a pergunta, como um indivíduo que mal consegue subsistir com seus ganhos conseguirá arcar com as custas que lhe serão impostas em caso de ter que devolver valores já recebidos? Dessa forma, tendo sua característica principal de garantir o mínimo existencial, não há que se falar em devolução.

Por fim, o princípio boa-fé é um dos basilares do direito e consiste na parte agir com base nos valores éticos e morais da sociedade, ou seja, é presumido que seu pedido é legítimo e com base nas provas produzidas, o juiz emitirá juízo de valor e decidirá a respeito.

METODOLOGIA

O presente estudo visa analisar e discutir acerca da legislação e decisões que incidem sobre a devolução de valores liberados em razão de tutela antecipada. Conseqüentemente, almejando uma análise profunda acerca da tese, foi utilizado o método de pesquisa exploratória, pretendendo trazer familiaridade com o problema discutido em tese, demonstrando a não obrigatoriedade de devolução de valores por indivíduos hipossuficientes e as implicações e consequências caso necessite devolver.

As principais fontes de pesquisa utilizadas a fim de elaborar o estudo atual foram artigos científicos e literatura atualizada, evidenciando tanto o papel da tutela antecipada, quanto da devolução de valores recebidos através da mesma, juntamente com a análise jurisprudencial por parte dos tribunais superiores tendo como principal o entendimento do STJ, que possui competência para análise e julgamento do tema.

Logo, ao final foi possível compreender as características que envolvem o procedimento da tutela antecipada, as implicações de uma sentença ou decisão posterior que revogue a tutela ou concessão do benefício e as consequências da obrigatoriedade da devolução dos valores já recebidos.

ANÁLISE E DISCUSSÃO

O direito previdenciário utiliza de forma subsidiária as regras constantes no código processual civil, a exemplo as tutelas em suas variadas espécies e tipos visando uma entrega mais célere do benefício pretendido, sendo os fundamentos autorizadores da antecipação dos efeitos da tutela, basicamente, a comprovação do alegado e, conseqüentemente, o fundado receio de perecimento do objeto litigioso pela demora na tramitação processual, junto com a prova inequívoca dos fatos narrados na inicial. Com isso, conclui-se que a tutela somente poderá ser deferida em face de prova inequívoca do alegado pelo autor.

Todavia, em caso de decisão desfavorável a concessão do benefício ou revogação da tutela, bem como reforma nas instâncias superiores, o entendimento atual do STJ prevê a devolução dos valores recebidos independente dos fatos alegados pelo requerente. Com base nesse contexto há de se avaliar a condição na qual se enquadra a devolução de valores recebidos com a circunstância social do autor da ação, tais como a natureza alimentar do benefício recebido por meio da tutela em conjunto com a irrepetibilidade de valores que prevê que houve capacidade plena do juízo para reconhecer os direitos do autor.

ÚLTIMAS DECISÕES ACERCA DO TEMA

Quanto a disposição de novas decisões acerca da devolução de valores liberados em razão de tutela antecipada, há controvérsias sobre o entendimento jurisprudencial da permanência da tese 692, onde permanecem as devoluções em até 30% sobre o benefício que será revogado em sentença divergente da tutela antecipada, tendo em vista que conforme afirmativa do STF, tal tema não possui repercussão geral, sendo competência do STJ. Dessa forma, afastam-se a irrepetibilidade de valores e a presunção de boa-fé, outrora muito utilizada pelo STF, antes da medida provisória 871/2019, convertida na Lei 13.846/19 que positivou acerca das devoluções, tendo a irrepetibilidade de valores validade até o dia 18 de janeiro de 2019, com a publicação da lei. Mediante o exposto vale citar:

STJ- AgInt no REsp 1659472/RS - SEGUNDA TURMA - Relator Ministro Francisco Falcão - DJe 31/10/2017 (...) PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. TUTELA ANTECIPADA. REVOGAÇÃO. DEVOLUÇÃO DOS VALORES PAGOS EM RAZÃO DA MEDIDA ANTECIPATÓRIA. POSSIBILIDADE. RESP 1.401.560/ MT, REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. A Primeira Seção desta Corte, em sede de recurso representativo da controvérsia, ao apreciar o mérito do REsp n. 1.401.560/MT, definiu que “a reforma da decisão que antecipa a tutela obriga o autor da ação a devolver os benefícios previdenciários indevidamente recebidos”. II- A Corte Especial fixou, alinhada com o julgamento precitado da Primeira Seção, que, nas hipóteses em que a antecipação de tutela é confirmada pela primeira e segunda instância, é presumida a boa-fé do receptor da verba alimentar, não obstante a revogação da medida nas instâncias especial ou extraordinária, o que não é o caso dos presentes autos. A propósito: EREsp 1.086.154/RS, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, DJe 19.3.2014. III- Agravo interno improvido2.

Todavia, há também no entendimento da Corte Especial do Supremo Tribunal de Justiça através de ambas as turmas, a compreensão de que há a possibilidade de uso da irrepetibilidade de valores não sendo necessária a sua devolução, quanto aos casos de reforma da decisão judicial em virtude de recurso especial ou extraordinário, seguindo a base jurisprudencial do STF antes da lei 13.846/19, o que de certa forma enfraquece a tese 692, por sua inexpressiva atividade nessas reformas de sentença, conforme evidenciado abaixo:

Administrativo e processual civil. Agravo interno no recurso especial. Valores recebidos por tutela antecipada. Reversão do julgado apenas em sede de recurso extraordinário. Estabilização da demanda. Dupla conformidade entre a sentença e o acórdão que gera a estabilização da decisão de primeira instância. Precedente da Corte Especial deste Superior Tribunal de Justiça (ERESP 1.086.154/RS, rel. min. Nancy Andrighi, DJe de 19/03/2014). Agravo interno da União a que se nega provimento.

1. Cinge-se a questão em examinar a possibilidade de restituição de valores recebidos por força de tutela antecipada, reformada, tão somente, nas instâncias Superiores.

2. No caso dos autos, o Servidor teve seu pedido liminar concedido em janeiro de 2011, sendo a demanda julgada procedente e confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 5a. Região. Posteriormente, no ano de 2015, em sede de Recurso Especial, nos autos do REsp. 1.435.587/RN, o recurso da União foi negado, mantido o acórdão recorrido. Somente, em sede de Recurso Extraordinário é que se deu a reversão da decisão, a fim de adequar o acórdão ao entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, nos autos do RE 638.115/CE.

3. Nessas hipóteses, é pacífico o entendimento desta Corte afirmando não ser necessária a devolução dos valores recebidos por força de tutela antecipada concedida em sentença confirmada em 2ª instância, que, posteriormente, fora reformada em sede de Recurso Extraordinário, porquanto a dupla conformidade entre a decisão a quo e o acórdão enseja legítima expectativa de titularidade do direito, restando caracterizada sua boa-fé objetiva.

4. Agravo Interno da UNIÃO a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1794901/RN, rel. ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 10/06/2019, DJe de 14/06/2019)

Processual civil. Previdenciário. Recebimento de valores de índole alimentar em razão de sentença judicial de mérito. Confirmação pelo tribunal de origem. Decisão reformada no julgamento do recurso especial. Devolução dos valores recebidos de boa-fé. Impossibilidade. Precedentes do STJ.

1. É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça no sentido de não ser necessária a devolução dos valores percebidos pelo segurado, a título de benefício previdenciário concedido em sentença confirmada em 2ª instância, que, posteriormente, fora reformada em sede de Recurso Especial, porquanto a dupla conformidade entre a decisão a quo e o acórdão enseja legítima expectativa de titularidade do direito, restando caracterizada sua boa-fé objetiva. Precedentes: AgInt no REsp 1540492/RN, rel. ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 20/06/2017, DJe de 28/06/2017; AgRg no AgRg no REsp. 1.473.789/ PE, rel. min. Assusete Magalhães, DJe de 24/06/2016; e AgInt no REsp. 1.592.456/RS, rel. min. Regina Helena Costa, DJe de 18/10/2016.

2. Agravo interno provido.

(AgInt no REsp 1642664/RS, rel. ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 15/03/2018, DJe de 21/03/2018).

Logo, no que tange a perspectiva sobre a cobrança dos valores, que pode ser realizada através de ação autônoma de cobrança, a execução nos próprios autos, ou ainda por meio de desconto no benefício previdenciário ainda recebido pelo Autor, há de se refletir sobre o percentual de gastos levados por meio da Autarquia, visando reaver as parcelas recebidas pelo segurado, ainda que de boa-fé.

Atualmente com o novo compilado jurisprudencial compreende-se que o princípio da boa-fé nas ações previdenciárias necessariamente é presumido, enquanto que a má-fé precisa ser provada a fim de devolução do benefício recebido, segundo o entendimento da Décima turma Recursal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região in litteris:

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. RESSARCIMENTO. PAGAMENTOS INDEVIDOS AOS SEGURADOS. BOA-FÉ DO SEGURADO. 1. O STJ tem aditado o entendimento de que a boa-fé se presume e a má-fé se prova.

Ou seja, atribuir má-fé à conduta do réu, mostra-se como medida claramente desproporcional, ao passo que o INSS, órgão federal, reconhecidamente aparelhado de diversos sistemas de fiscalização, deixou de agir, com maior cuidado, à época dos fatos. 2. Tendo a segurada recebido os valores de boa-fé, fica, por ora, afastada a obrigação de restituir os valores à Autarquia Previdenciária, não havendo razões para modificar o julgado (TRF4 5006570-40.2020.4.04.9999, DÉCIMA TURMA, Relatora CLÁUDIA CRISTINA CRISTOFANI, juntado aos autos em 07/07/2022).

Ainda, conforme julgado da 2ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), em 2022, nos autos nº 1008311-02.2022.4.01.9999, foi negado o pedido do INSS que pleiteava receber de volta os valores já pagos em virtude de tutela antecipada. Foi alegado pela autarquia previdenciária que, independentemente da boa-fé do autor, este deveria ressarcir o erário, citando o entendimento do STJ sobre a necessidade de devolução de valores recebidos a título de tutela antecipada, posteriormente revogada, requerendo a reforma da sentença. No julgamento, o relator, desembargador federal João Luiz de Sousa defendeu que tais verbas não podem ser exigidas, uma vez que são destinadas à subsistência do segurado, devendo ser observada a sua possível hipossuficiência. O desembargador ainda destacou que esses beneficiários podem não possuir condições de devolver esses valores, visto que vivem no limite do necessário à sobrevivência com dignidade.

Conforme análise dos julgados, constata-se que os tribunais não estão seguindo e nem estão de acordo com o entendimento fixado pelo STJ no Tema 692, na medida em que, conforme analisado anteriormente, tal entendimento viola preceitos constitucionais, sendo os julgados pelo STF até então favoráveis a não devolução, como o exposto a seguir:

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. NATUREZA ALIMENTAR. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ EM DECORRÊNCIA DE DECISÃO JUDICIAL. TUTELA ANTECIPADA REVOGADA. DEVOLUÇÃO. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já assentou que o benefício previdenciário recebido de boa-fé pelo segurado, em decorrência de decisão judicial, não está sujeito à repetição de indébito, em razão de seu caráter alimentar. Precedentes. 2. Decisão judicial que reconhece a impossibilidade de descontos dos valores indevidamente recebidos pelo segurado não implica declaração de inconstitucionalidade do art. 115 da Lei nº 8.213/1991. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE nº

CUSTOS E INVIABILIDADE DE COBRANÇA

Partindo da premissa de que o segurado terá que restituir os valores à União, o meio adequado para que se realize tal cobrança será por meio de execução fiscal na Justiça Federal, devido ao INSS constar como parte no litígio, com a decisão judicial que determina a devolução servindo como título executivo judicial, entretanto, como veremos, tal cobrança acarretará em custos e morosidade que a inviabilizará.

Analisando dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em seu relatório “Justiça em Números” de 2022, constatou-se que processos na fase de execução da Justiça Federal demoram em média 8 anos e 6 meses para serem concluídos. Ainda, consoante o Boletim Estatístico da Previdência Social de dezembro/2022, entre os benefícios previdenciários concedidos por meio judicial, cerca de 37.553 foram benefícios rurais e 42.799 referentes a benefícios urbanos. Desse total de beneficiários agraciados, a realidade fática nos mostra que grande parte desses indivíduos não possuem condições financeiras de restituir esses valores caso sejam cobrados.

Para Simone dos Santos Lemos Fernandes, diante desse cenário, adverte:

Todavia, acredito que sua eficácia seja extremamente duvidosa, dada a realidade financeira dos potenciais devedores, em virtude da qual será forte a probabilidade de não se conseguir devolução pretendida. (FERNANDES, 2016, p. 269).

Desse modo, as chances da União em obter êxito com a cobranças desses valores é muito baixo em virtude das condições financeiras desses indivíduos que já buscam no Estado uma garantia de um mínimo existencial para suas vidas, situação essa que pode se agravar com a dívida. Ainda, diante das baixas chances de êxito, o tempo despendido será elevado, o que torna inviável movimentar toda a máquina pública para tentar recuperar os valores, o que sobrecarregaria ainda mais o sistema judiciário, fazendo com que o tempo depreendido em causas mais importantes sejam destinados a processos infrutíferos de baixa chance de sucesso.

Considerando a hipótese de futuramente esse segurado obter benefício previdenciário, não poderá ocorrer descontos na forma do art. 115, inciso II, da Lei 8.213/91 se esse benefício for no valor mínimo, conforme preceitua o art. 201, §2º da

CF, e a grande maioria dos benefícios concedidos são nesse patamar, o que não traz pontos positivos para a manutenção dessa cobrança.

Conforme demonstrado, as chances da União recuperar valores já pagos a título de tutela antecipada são muito baixas, o que as tornam totalmente inviáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante todo o exposto, pode-se aferir que a possibilidade de exigir a devolução de valores recebidos em virtude de tutela provisória é complexa e delicada. À primeira vista, se a parte não tem direito aos benefícios, ela deverá restituí-los. Contudo, como já exposto alhures, o direito não pode ser analisado de forma superficial, ainda mais em se tratando de matéria previdenciária.

Longe disso, é fundamental que seja feita uma análise do caso concreto, levando-se em consideração as diversas situações que podem causar prejuízos incalculáveis aos beneficiários, tendo em vista tratar-se de pessoas vulneráveis e hipossuficientes, além de que é importante lembrar que os processos judiciais costumam levar muito tempo para que uma sentença seja proferida, sendo a tutela, quando concedida - analisado as diversas provas juntadas aos autos, de grande valia para a parte.

Além de tudo, é mister destacar a aplicação dos princípios da natureza alimentar desses valores, o princípio da irrepetibilidade dos alimentos e da boa-fé. Por fim, é valioso ressaltar que os segurados da previdência têm direito aos recursos para atender às suas necessidades, e, portanto, não há obrigação de devolução, mesmo que a tutela seja revogada, tendo em vista que os mesmos não possuem condição financeira de devolver, os altos custos para o Estado em cobrar esses valores e a baixíssima chance de se obter êxito com tais cobranças.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 08 jun. 2023.

BRASIL. Secretaria de Políticas de Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social de dezembro/2022**, item 12 - benefícios concedidos por origem de decisão e clientela, segundo principais espécies de benefícios do RGPS. Disponível

em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps122022_final.pdf Acesso em 29 de out. 2023.

Chamon, O. **Tutela revogada e devolução dos valores**. REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO SOCIAL, 1(2), 5-15, 2018. Recuperado de <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/13>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Justiça em números: 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf> Acesso em 29 de out. 2023.

FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leandro. **Direito da seguridade social: prestações e custeio da previdência, assistência e saúde**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 51.

GARCIA, Julia Nolasco. **O procedimento da tutela antecipada de urgência requerida em caráter antecedente e o efeito da estabilização**. Artigo publicado em Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP, Rio de Janeiro, v.21, n.2, p. 214-231, maio-ago 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/50805/33453> Acesso em: 14/10/2023

GOMES, Amanda Garcia. **TUTELA PROVISÓRIA EM FACE DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS**. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Unievangélica, Anápolis, 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. Niterói: Impetus, 2011.

Julgado do processo nº 1008311-02.2022.4.01.9999 Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltf1/comunicacao-social/imprensa/noticias/decisao-beneficio-previdenciario-negado-judicialmentee-recebido-por-meio-de-tutela-antecipada-nao-precisa-ser-devolvido-ao-erario.html>.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino (coord.). **Comentários às súmulas da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2016, p. 269. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2016-1/abril-2/ComentriosasSmulasdaTurmaNacionaldeUniformizaoBAIXARESOL.pdf>.

LUCHI DEMO, R. L. **Devolução de benefício previdenciário recebido em virtude de antecipação de tutela posteriormente revogada: análise jurídica e econômica e a superveniência da Lei 13.846/2019**. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, [S. l.], v. 32, n. 3, p. 16-27, 2020. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/229>

MARINONI, L. G. **Efetividade do processo e tutela de urgência**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1994, p. 57. Disponível em:

Emanoel Carvalho SILVA; Laura Ryssa Ribeiro MORAIS; Juliana Carvalho PIVA. **DEVOLUÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS EM CASOS DE ANTECIPAÇÃO DE TUTELA POSTERIORMENTE REFORMADA: ABORDAGEM JURÍDICA À LUZ DA LEI 13.846/2019**. JNT Facit Business and Technology Journal. QUALIS B1. 2023. FLUXO CONTÍNUO - MÊS DE NOVEMBRO. Ed. 47. VOL. 01. Págs. 455-474. ISSN: 2526-4281 <http://revistas.faculdefacit.edu.br>. E-mail: jnt@faculdefacit.edu.br.

https://www.academia.edu/20653802/Efetividade_do_processo_e_tutela_de_urg%C3%Aancia_1994_Livro_completo.

RODRIGUES, Ricardo Schneider; MELO, Emilly Karoline Costa. **A estabilização da tutela antecipada e a coisa julgada: Análise comparativa dos institutos processuais**. 2021. Artigo publicado em Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP, Rio de Janeiro, v.22, n.3, p. 884-909, set-dez 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/55973/39115> Acesso em: 14/10/2023.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2021.

SAVARIS, José Antonio. **Direito Processual Previdenciário 2021**. Alteridade Editora, 2021.

SOUZA, Peterson de. **Direito previdenciário e tutela urgente: concessão e revogação da tutela antecipada e a irrepetibilidade dos valores recebidos pelos segurados**. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 2008.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 729**, (STF). Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2705>. Acesso em 08 jun. 2023.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **Tema 692** (STJ). Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=692&cod_tema_final=692.