

15/05/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 968.414 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
RECTE.(S)	: NILZA TAVARES HILBERT
ADV.(A/S)	: EDUARDO KOETZ
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: FERNANDO GONCALVES DIAS
INTDO.(A/S)	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO – ATUALIZAÇÃO. Não encontra amparo no Texto Constitucional revisão de benefício previdenciário pelo valor nominal do salário mínimo.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em, apreciando o tema 996 da repercussão geral, desprover o recurso extraordinário, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão virtual, realizada de 8 a 14 de maio de 2020, presidida pelo Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 15 de maio de 2020.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

15/05/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 968.414 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
RECTE.(S)	: NILZA TAVARES HILBERT
ADV.(A/S)	: EDUARDO KOETZ
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: FERNANDO GONCALVES DIAS
INTDO.(A/S)	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor David Laerte Vieira:

Nilza Tavares Hilbert ajuizou, contra o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, ação de revisão de aposentadoria. Pleiteou o reconhecimento do direito à opção pelo reajuste previdenciário vinculado ao salário mínimo, tendo em conta o artigo 41-A, cabeça e § 6º, da Lei nº 8.213/1991. Ressaltou assegurada a preservação do valor dos benefícios, aludindo ao artigo 201, § 4º, da Constituição Federal.

O Juízo não acolheu o pedido formulado, frisando ter sido o legislador ordinário autorizado a escolher forma de correção monetária. Salientou garantido pela Constituição Federal o valor real, nos termos da lei, descabendo ressarcir integralmente perdas decorrentes do processo inflacionário. Sublinhou inviável confundir o que disposto no apontado preceito com equivalência em número de salários mínimos.

RE 968414 / RS

O Tribunal de origem confirmou a sentença.

Foi protocolado extraordinário com base na alínea “a” do permissivo constitucional. A recorrente assevera transgredidos os artigos 5º, inciso XXXVI, e 201, § 4º, da Constituição de 1988. Afirma ser a opção, pelo regramento mais vantajoso, princípio do Direito Previdenciário reconhecido em julgados do Supremo.

Requer seja reconhecida a diferença acima do piso existente quando da concessão do benefício, optando-se pela variação do salário mínimo, em detrimento do reajuste pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, quando nominalmente maior.

Realça ultrapassar a matéria os limites subjetivos da lide, mostrando-se relevante sob os ângulos jurídico, social, econômico e político.

O Tribunal de origem admitiu o extraordinário, assentando-o representativo de controvérsia e determinando a suspensão dos processos a versarem idêntica temática.

Em 18 de maio de 2018, o Supremo reconheceu a repercussão geral da questão:

PREVIDÊNCIA SOCIAL – BENEFÍCIO – REAJUSTE – DISCIPLINA – OPÇÃO – SALÁRIO MÍNIMO – REVISÃO – INDEFERIMENTO NA ORIGEM – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia alusiva à possibilidade, ou não, de revisão de benefício previdenciário pela opção fator salário mínimo.

Ocorreu, em 22 de maio seguinte, a abertura de vista à Procuradoria-Geral da República, não tendo havido, até esta data, manifestação quanto ao mérito.

Vossa Excelência deferiu o ingresso, como terceiros interessados, da União e do Sindicato dos Eletricitários de Furnas e DME – SINDEFURNAS, tendo indeferido o do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP.

RE 968414 / RS

É o relatório.

15/05/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 968.414 RIO GRANDE DO SUL**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atendeu-se aos pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por advogado devidamente credenciado, foi protocolada no prazo legal.

A questão é sensível, considerada a manutenção do valor real das importâncias pagas a parcela – expressiva – da população com menor ganho. Conforme notícia *Época Negócios*, em 2019, com inflação reduzida, aposentados e pensionistas obtiveram reajuste inferior ao aumento nominal do salário mínimo. Esse foi o padrão por 19 anos seguidos, até 2016. Somente em 2017 e 2018 o ajuste do piso foi menor, em virtude da recessão observada nos anos 2015 e 2016.

O artigo 201, § 4º, da Constituição Federal prevê o reajustamento dos benefícios visando preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

A cabeça do artigo 41-A da Lei nº 8.213/1991 fixou o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC como parâmetro. Transcrevo o dispositivo:

Art. 41-A. 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.

A Lei Maior estabelece a irredutibilidade dos benefícios – artigo 194, parágrafo único, inciso IV. No julgamento do recurso extraordinário nº 376.846, relator o ministro Carlos Velloso, fez ver que a cláusula a remeter à lei não constitui carta em branco ao legislador ordinário, pressupondo a

RE 968414 / RS

alusão, à forma da lei ou a critérios nesta definidos, observância irrestrita dos princípios contidos na Constituição, presente o básico: a preservação do poder aquisitivo da moeda quanto aos benefícios a que o cidadão tem jus. Não foi esse, no entanto, o entendimento da maioria, que assentou a presunção de constitucionalidade da legislação infraconstitucional e a adequação, como fator de reajuste, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC.

Consta da parte final do voto do Relator:

Em suma: os índices adotados para o reajuste dos benefícios foram superiores ao INPC – Índice Nacional dos Preços ao Consumidor. Apenas no reajuste de 2001, é que houve diferença para menor, da ordem de 0,07%, diferença, está-se a ver, desprezível. De outro lado, verifica-se que o índice mais adequado para correção dos benefícios é mesmo o INPC, dado que “a população-objetivo” deste “é referente a famílias com rendimentos compreendidos entre 1 (um) e 8 (oito) salários mínimos, cujo chefe é assalariado em sua ocupação principal...”, entrando “na composição do INPC” “as variações sentidas no preço da alimentação e bebidas, habitação, artigos de residência, vestuário, transportes, saúde e cuidados pessoais, despesas pessoais, educação e comunicação, em média ponderada. Trata-se de índice de preços ao consumidor, não abarcando, diretamente, as flutuações de preços típicos do setor empresarial”.

A óptica foi reafirmada quando do exame do agravo em recurso extraordinário nº 808.107, sob a sistemática da repercussão geral – Tema 728 –, relator o ministro Teori Zavascki, concluindo o Tribunal serem constitucionais os índices de correção monetária adotados pelo INSS nos anos de 1997, 1999, 2000, 2001, 2002 e 2003.

Por ocasião do julgamento do agravo regimental no agravo de instrumento nº 776.724, relator o ministro Luiz Fux, a Primeira Turma concluiu o seguinte:

RE 968414 / RS

1. O artigo 41, II, da Lei nº. 8213/91 não infringiu o disposto nos artigos 194, IV, e 201, § 2º, da Constituição Federal que asseguram, respectivamente, a irredutibilidade do valor dos benefícios e a preservação do seu valor real. Precedentes.

2. A revisão dos benefícios previdenciários não pode ser atrelada à variação do salário mínimo, após a implantação do plano de custeio e benefícios. Precedentes.

É certo haver o Supremo plácido o princípio da opção pelo benefício mais vantajoso¹. O caso impossibilita seja a óptica adotada. Não há dois ou mais quadros a serem considerados, a viabilizar a opção por um deles, em favor da beneficiária. Apenas o índice legal é critério de reajuste.

Não se pode inferir que houve, em virtude da política de valorização do salário mínimo, corrosão do benefício previdenciário calculado em consonância com a variação inflacionária. Segundo o Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas, entre os anos de 1995 e 2018, o piso salarial teve ganhos reais, subindo 960% em termos nominais, comparado a uma inflação de 347%, observado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC/IBGE.

Em essência, o argumento sob análise revela-se semelhante àquele discutido e refutado pelo Supremo no recurso extraordinário nº 376.846.

Não há previsão constitucional de adoção do salário mínimo objetivando a recomposição pretendida. O verbete vinculante nº 4 da Súmula deste Tribunal – na esteira do artigo 7º, inciso IV, da Lei Maior – noticia: “Salvo nos casos previstos na Constituição, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial”.

1 A exemplo do julgamento do recurso extraordinário nº 630.501, sob a sistemática da repercussão geral, relatora a ministra Ellen Gracie, de cujo acórdão fui redator, no qual o Tribunal assentou que, para o cálculo da renda mensal inicial, cumpre observar o quadro mais favorável ao beneficiário, pouco importando o decesso remuneratório ocorrido em data posterior ao implemento das condições legais para a aposentadoria.

RE 968414 / RS

Conheço do recurso e o desprovejo.

Vencedor o enfoque, eis a tese: “Não encontra amparo no Texto Constitucional revisão de benefício previdenciário pelo valor nominal do salário mínimo.”

É como voto.

15/05/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 968.414 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
RECTE.(S)	: NILZA TAVARES HILBERT
ADV.(A/S)	: EDUARDO KOETZ
RECDO.(A/S)	: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME
ADV.(A/S)	: FERNANDO GONCALVES DIAS
INTDO.(A/S)	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pela 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul.

No caso, temos para exame o Tema 996 da repercussão geral, assim descrito: *Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 5º, inc. XXXVI, e 201, § 4º, da Constituição da República, a possibilidade de revisão de benefício previdenciário pelo valor nominal do reajuste do salário mínimo, sempre que mais vantajoso que o reajuste nominal dos demais benefícios.*

Na origem, Nilza Tavares Hilbert ajuizou, em face do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, ação de revisão de aposentadoria.

Informou ser pensionista do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, desde 13/1/2012, e receber o benefício previdenciário derivado de aposentadoria por tempo de contribuição, com renda mensal de R\$ 816,91

RE 968414 / RS

(valor percebido em setembro de 2014) .

Anotou que o reajuste anual dos benefícios previdenciários é disciplinado por meio de duas regras, uma geral, e outra específica:

(i) a primeira, geral, prevê que os benefícios de valor acima de um salário mínimo até o teto máximo do RGPS devem ser corrigidos, anualmente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, consoante dispõe o artigo 41-A, *caput*, da Lei 8.213/1991; e

(ii) a outra, específica, inserta no § 6º desse mesmo artigo, dirige-se aos benefícios iguais a um salário mínimo.

Ressaltou que o salário mínimo, entre os anos de 2002 a 2014, foi corrigido por índices superiores àqueles registrados pelo INPC para a inflação do período.

Apesar dessa valorização do piso salarial em comparação com o INPC, asseverou que, para aqueles que recebem benefícios acima do mínimo previdenciário, a aplicação do mesmo percentual de reajuste do salário mínimo resultaria, em termos nominais, em um valor menor do aquele que alcança quando o benefício é corrigido pelo INPC.

Diversamente, se o benefício for somente ligeiramente maior do que piso salarial, o resultado é inverso. Ou seja, aplicada a correção pelo INPC, o assistido receberia uma quantia nominal inferior àquela que faria jus caso o benefício sofresse correção pelo índice de atualização do salário mínimo.

Ilustra a asserção acima com o seguinte exemplo:

a) em dezembro de 2009, o salário mínimo era de R\$ 465,00;

b) em janeiro de 2010, o salário mínimo teve um incremento de R\$ 45,00; e os benefícios acima desse valor, foram corrigidos em 7,72%;

c) aplicado o percentual de 7,72% sobre um benefício que, em

RE 968414 / RS

dezembro de 2009, era de R\$ 2.000,00, resulta no montante de R\$ 2.154,00. Isto é, um aumento nominal de R\$ 154,40, muito superior aos R\$ 45,00 concedidos pela regra específica;

d) por outro lado, se os mesmos 7,72% incidissem sobre um benefício de R\$ 480,00, que é apenas um pouco maior do que o salário mínimo da época, o importe resultante seria de R\$ 517,06; ou seja, o aumento nominal seria de R\$ 37,06, quantia inferior aqueles R\$ 45,00, citados no item “b” acima.

Com base nessas premissas, defendeu o direito de optar pela regra mais vantajosa. Sustentou que tal opção corresponde a um princípio adotado pela legislação previdenciária, com fundamento no direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CF/88), além de estar amparado no artigo 201, § 4º, do texto constitucional, que assegura a preservação do valor real dos benefícios.

Assim, pediu a condenação do INSS em revisar seu benefício previdenciário mediante a incorporação do valor nominal do reajuste do salário mínimo, sempre que este for superior ao reajuste nominal concedido aos demais benefícios.

A sentença julgou improcedente o pedido formulado, ao fundamento de que a Constituição Federal, embora tenha garantido a preservação real do valor dos benefícios previdenciários, outorgou ao legislador infraconstitucional a definição da forma de atualização monetária dessas rendas mensais, o que não significa ter sido assegurada a recomposição total das perdas inflacionárias.

Além disso, ressaltou que o artigo 7º, IV, da CARTA MAGNA veda a vinculação do salário mínimo para qualquer fim, pelo que não se pode confundir a manutenção do valor real do benefício com a equivalência em número de salários mínimos.

Interposto recurso inominado, a Turma Recursal confirmou a

RE 968414 / RS

sentença por seus próprios fundamentos.

Em face desse acórdão, a parte recorrente interpôs o presente Recurso Extraordinário, com amparo no artigo 102, III, “a”, da Constituição Federal, em que alega violação aos artigos art. 5º, inciso XXXV, e 201, § 4º, ambos da CF/1988, aos fundamentos de que:

(a) “o direito à opção pela regra mais vantajosa é um princípio do Direito Previdenciário, disposta em inúmeras disposições legislativas, mas com fundamento jurídico no Direito Adquirido, art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal”;

(b) “no julgamento do RE 630.501, o STF definiu o direito ao Melhor Benefício desde a data de implementação dos requisitos até a DER (data de entrada do requerimento)”;

c) “mesmo na concessão das Pensões por Morte, a legislação previdenciária é explícita ao afirmar que, ao ter direito a duas pensões, o beneficiário poderá optar pela mais vantajosa, conforme art. 124, VI, da Lei 8213/91;

d) “os trabalhadores que se aposentam com um valor de até 30% a mais que o piso, em poucos anos se igualam ao salário mínimo, o que resulta uma injustiça e uma desvirtuação do sistema contributivo”;

e) “em média, quem possui benefício na faixa de 110% a 130% do salário mínimo nacional, é porque, na realidade efetuou recolhimentos, em média, QUATRO VEZES MAIOR do que aqueles contribuintes que se aposentaram com o piso. Portanto, esses contribuintes não são apenas penalizados no ato de concessão do benefício, mas também durante todo o período de gozo do benefício, até o momento que se equiparam ao piso”; e

RE 968414 / RS

f) “conferido o direito a regra mais vantajosa para o reajuste nominal do salário mínimo, somente serão corrigidos benefícios que estão em uma faixa salarial muito baixa, de contribuintes que efeturaram recolhimentos acima do salário mínimo durante sua vida laboral e que estão em torno de 10 a 15% acima do salário mínimo. Reconhecendo essa possibilidade, os benefícios nesta faixa salarial carente estariam protegidas de ficarem igualadas ao mínimo, o que desmotiva a população a efetuar contribuições maiores à previdência social”.

Por fim, postulou o provimento do recurso, “a fim de que o INSS seja condenado a reajustar o benefício da parte autora, pelo valor nominal do reajuste do salário mínimo, sempre que mais vantajoso do que o reajuste nominal dos demais benefícios.”

Em contrarrazões, o INSS sustenta, em preliminar, a ausência de ofensa direta à Constituição, uma vez que a matéria recursal demanda exame de legislação infraconstitucional.

No mérito, requer o desprovimento do recurso, argumentando, em suma, que “por imposição constitucional, os benefícios de um salário mínimo podem obedecer a um regramento diferenciado de reajuste em relação àqueles de renda superior, na medida em que para estes existe o critério expresso de reajuste do artigo 41-A da Lei nº 8.213/91, ao passo que para aquele deve ser observado o patamar definido pelo Estado.”

Esta CORTE reconheceu a repercussão geral da matéria constitucional nos termos da seguinte ementa:

PREVIDÊNCIA SOCIAL - BENEFÍCIO - REAJUSTE - DISCIPLINA - OPÇÃO - SALÁRIO MÍNIMO - REVISÃO - INDEFERIMENTO NA ORIGEM - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia alusiva à possibilidade, ou não, de revisão de benefício

RE 968414 / RS

previdenciário pela opção fator salário mínimo.

A União, o Sindicato dos Eletricitários de Furnas e DME – SINDEFURNAS, e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP requereram o ingresso no processo na condição de terceiro interessado. O pedido dos dois primeiros postulantes foi deferido, rejeitando-se o do IBDP.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso, nos termos do cabeçalho da seguinte ementa (Doc.76):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. ÍNDICE DE REAJUSTE. ALEGADO DIREITO DE OPÇÃO AO REAJUSTE PELO VALOR NOMINAL DO SALÁRIO MÍNIMO, QUANDO MAIS VANTAJOSO. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Recurso Extraordinário *leading case* do Tema 996 da sistemática da repercussão geral: “Possibilidade de revisão de benefício previdenciário pelo valor nominal do reajuste do salário mínimo, sempre que mais vantajoso que o reajuste nominal dos demais benefícios”.

2. Proposta de tese de repercussão geral: Não há direito de opção ao fator de revisão do valor de benefício previdenciário pelo valor do salário mínimo, ainda que mais vantajoso para o beneficiário.

– Parecer pelo desprovimento do recurso e pela fixação da tese sugerida.”

Esse é o breve relato dos autos.

A questão constitucional controvertida com repercussão geral reconhecida está em definir se é possível a opção ao reajuste do benefício previdenciário pelo valor nominal do aumento do salário mínimo, sempre que mais vantajoso do que o reajustamento pelo índice legal que

RE 968414 / RS

mede a variação inflacionária, aplicável aos benefícios previdenciários.

Inicialmente, é necessário precisar o quadro normativo que envolve a presente demanda.

A garantia do reajuste dos benefícios previdenciários deflui diretamente do art. 201 da Constituição Federal, que remete à lei os critérios de reajustamento. Nesses termos:

“Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

(...)

§ 4º. É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

Atendendo a esse comando, a Lei 8.213/1991 fixou o INPC como índice de correção dos benefícios previdenciários, consoante se lê em seu art. 41-A:

“Art. 41-A. 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.”

A recorrente sustenta que essa é a regra geral, havendo outra (art. 41-A, § 6º, da Lei 8.213/1991) específica para o reajuste dos benefícios previdenciários de valor igual a um salário mínimo. Também afirma que, havendo duas regras, seria possível a opção pela mais vantajosa.

RE 968414 / RS

Efetivamente, a norma do § 6º do art. 41-A, a que alude a recorrente, apenas reafirma a disposição constitucional que veda ter o benefício previdenciário valor inferior ao do salário mínimo, consoante dispõe o art. 201, § 2º, da CF/88. Essa proibição, inclusive, foi reproduzida na Lei 8.213/1991, como um dos princípios da Previdência Social (art. 2º, VI). Vejamos os dispositivos da lei:

“Lei 8.213/1991

(...)

Art. 2º A Previdência Social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:

(...)

VI - valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo;”

“Art. 41-A. 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.

(...)

§ 6º Para os benefícios que tenham sido majorados devido à elevação do salário mínimo, o referido aumento deverá ser compensado no momento da aplicação do disposto no caput deste artigo, de acordo com normas a serem baixadas pelo Ministério da Previdência Social.”

RE 968414 / RS

Ou seja, a regra para o reajuste dos benefícios previdenciários é, de fato, a do art. 41-A, que fixa o INPC como índice de correção dessas rendas mensais.

Destarte, não há que se confundir o direito ao reajustamento do benefício, segundo os critérios definidos em lei, com a garantia de que o benefício nunca será inferior a um salário mínimo.

São duas normas que, embora inseridas no contexto da previdência social, partem de opções políticas do constituinte voltadas a objetivos distintos. Um deles é garantir a irredutibilidade do valor do benefício, nos termos do art. 194, IV, da CARTA MAGNA; e, o outro, assegurar, por questões de justiça e equidade sociais, que os beneficiários terão, no mínimo, uma renda mensal igual a um salário mínimo

Cumpridos esses esclarecimentos, avancemos para a análise do argumento recursal, no sentido de que o direito de optar pela regra mais vantajosa é um princípio da legislação previdenciária, com fundamento no direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CF/88), e que foi, inclusive, reconhecido no julgamento do RE 630.501. Por conseguinte, ser-lhe-ia reconhecido o direito de ter seu benefício reajustado pelo valor nominal do aumento do salário mínimo, quando essa opção lhe for mais vantajosa.

Conforme esclareci acima, e como bem pontuado pelo ilustre Relator, Ministro MARCO AURÉLIO, *“não há dois ou mais quadros a serem considerados, a viabilizar a opção por um deles, em favor da beneficiária. Apenas o índice legal é critério de reajuste.”*

Em acréscimo, importa sublinhar que, no precedente invocado (RE 630.501), havia direito adquirido a ser preservado, tendo em vista que os requisitos para a sua aquisição já tinham sido preenchidos segundo a lei vigente à época. Por tal razão, entendeu a SUPREMA CORTE que, uma vez incorporado o direito ao patrimônio jurídico do segurado, lei posterior mais gravosa não poderia prejudicá-lo.

Inversamente, se, no momento do exercício do direito, a lei

RE 968414 / RS

subsequente fosse mais favorável, dela o segurado poderia se beneficiar, tudo em homenagem ao princípio do direito adquirido.

A seguinte passagem do voto da Ministra ELLEN GRACIE aclara bem a questão:

“Faz-se necessário compreender com clareza a pretensão do recorrente. Busca ele ver reconhecido o direito de que a renda inicial da sua aposentadoria seja a maior possível, para tanto cotejando-se os cálculos e reajustes que teriam sido feitos caso o benefício tivesse sido requerido em mês anterior, quando já cumpridos os requisitos. Para tanto, invoca a garantia do direito adquirido, estampada no art. 5º, XXXVI, da Constituição.

(...)

4. Em matéria previdenciária, já está consolidado o entendimento de que é assegurado o direito adquirido sempre que, preenchidos os requisitos para o gozo de determinado benefício, lei posterior revogue o dito benefício, estabeleça requisitos mais rigorosos para a sua concessão ou, ainda, imponha critérios de cálculo menos favoráveis.

5 O que este Supremo Tribunal Federal não reconhece é o direito adquirido a regime jurídico, ou seja, não considera abrangido pela garantia constitucional a proteção de simples expectativas de direito.

Também não admite a combinação dos aspectos mais benéficos de cada lei com vista à criação de regimes híbridos.

O segurado pode exercer o seu direito assim que preenchidos os requisitos para tanto (assim que adquirido) ou fazê-lo mais adiante, normalmente por optar em prosseguir na ativa, inclusive com vista a obter aposentadoria integral ou, atualmente, para melhorar o fator previdenciário aplicável.

A questão está em saber se o não-exercício imediato do direito, assim que cumpridos os requisitos, pode implicar

RE 968414 / RS

prejuízo ao seu titular.

Tenho que, uma vez incorporado o direito à aposentação ao patrimônio do segurado, sua permanência na ativa não pode prejudicá-lo. Efetivamente, ao não exercer seu direito assim que cumpridos os requisitos mínimos para tanto, o segurado deixa de perceber o benefício mensal desde já e ainda prossegue contribuindo para o sistema. Não faz sentido que, ao requerer o mesmo benefício posteriormente (aposentadoria), o valor da sua renda mensal inicial seja inferior àquela que já poderia ter obtido.

Admitir que circunstâncias posteriores possam implicar renda mensal inferior àquela garantida no momento do cumprimento dos requisitos mínimos é permitir que o direito adquirido não possa ser exercido tal como adquirido.”

O acórdão recebeu a seguinte ementa:

APOSENTADORIA – PROVENTOS – CÁLCULO. Cumpre observar o quadro mais favorável ao beneficiário, pouco importando o decesso remuneratório ocorrido em data posterior ao implemento das condições legais. Considerações sobre o instituto do direito adquirido, na voz abalizada da relatora – ministra Ellen Gracie –, subscritas pela maioria.(RE 630.501, Rel. in. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 2/8/2013)

Na ocasião, fixou-se a seguinte tese da repercussão geral no Tema 334: *“Para o cálculo da renda mensal inicial, cumprir observar o quadro mais favorável ao beneficiário, pouco importando o decesso remuneratório ocorrido em data posterior ao implemento das condições legais para a aposentadoria, respeitadas a decadência do direito à revisão e a prescrição quanto às prestações vencidas”*.

O cotejo do presente caso com o analisado no precedente revela a distinção das duas situações. Na presente hipótese, não há direito que

RE 968414 / RS

tenha sido incorporado no patrimônio jurídico da segurada; ao invés, almeja-se, sim, garantir o direito ao reajuste do benefício na forma que a segurada considerar que lhe é mais benéfica.

Portanto, inviável a vinculação pretendida do precedente paradigma.

Em verdade, a controvérsia parece se aproximar mais das teses fixadas na sistemática da repercussão geral, no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, não sendo possível a criação de um sistema híbrido, com a junção de vantagens de dois regimes – RE 587.371 RG, Tema Rel. Min. TEORI ZAVACKI, Tema 473, Plenário, DJe de 24/0/2014; e RE 563.965, Tema 41, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 20/3/2009.

Ainda, *mutatis mutandis*, esta CORTE, também em julgamento de repercussão geral, já decidiu que somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias. Eis a tese do Tema 503, RE 661.256, Rel. Min. ROBERTO BARROSO: *“No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à ‘desaposentação’ ou à ‘reaposentação’, sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91.”*

De outro lado, Sr. Presidente, a SUPREMA CORTE há muito já reconheceu que o INPC é o índice que melhor reflete o poder de compra dos trabalhadores na faixa de um a oito salários mínimos, que são o público-alvo do Regime Geral de Previdência Social.

Esse fato, inclusive, foi destacado pelo Min. MARCO AURÉLIO, Relator, ao reproduzir, em seu voto, trechos da manifestação do então Relator do RE 376.846, Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, DJ de 2/4/2004.

Em julgados posteriores, permaneceu esse mesmo entendimento que foi adotado por ambas as Turmas desta CASA. A título de exemplo, confira-se:

RE 968414 / RS

BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO – CORREÇÃO MONETÁRIA – ÍNDICE – LEI Nº 8.213/91 – ARTIGO 41-A. O Supremo, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 376.846, da relatoria do ministro Carlos Velloso, assentou ser o Índice Nacional de Preços ao Consumidor o mais adequado para o reajuste dos benefícios previdenciários, por medir a variação de preços “de estrato social mais assemelhado ao dos beneficiários do INSS”. Concluiu não ofender o princípio da igualdade a adoção de um índice para a correção do salário de contribuição e outro para a atualização dos benefícios.(RE 834.022 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJe de 26/5/2015)

No mesmo sentido: AI 595856 ED, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 17/3/2015; AI 676547 AgR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 24/9/2012; AI 552.341 AgR, Rel. Min. EROS GRAU, Segunda Turma, DJ de 25/8/2006.

Finalmente, no Tema 708 da repercussão geral (RE 808.107, Min. TEORI ZAVASCKI), houve a reafirmação da jurisprudência sobre a matéria.

Portanto, na visão desta CORTE, o índice eleito pelo legislador infraconstitucional é apto a preservar o poder aquisitivo do benefício e, com isso, assegurar a irredutibilidade do seu valor, como preconizado no artigo 194, parágrafo único, inciso IV, da Lei Fundamental.

Do mesmo modo, ambas as TURMAS do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentaram que cabe ao legislador ordinário definir os critérios para a preservação do valor real do benefício. Nesse sentido:

EMENTA: 1. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental. 2. Benefício previdenciário de prestação continuada: acórdão recorrido que se harmoniza com o entendimento do STF no sentido de que cabe ao legislador

RE 968414 / RS

ordinário definir os critérios para a preservação do valor real do benefício. 3. Benefício previdenciário: constitucionalidade material dos dispositivos legais que fixaram os índices utilizados pelo INSS no reajuste dos benefícios previdenciários, relativamente aos anos de 1997, 1999, 2000 e 2001 (cf. RE 376.846, Velloso, RTJ 189/344).(AI 550211 ED, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ de 31/3/2006)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIOS: REAJUSTE DE MAIO DE 1996. ART. 201, § 4º, CF. VALOR REAL. OFENSA REFLEXA. I. - Cabe à legislação infraconstitucional o estabelecimento dos critérios de reajuste dos benefícios previdenciários. A verificação, no caso concreto, da existência, ou não, de ofensa ao art. 201, § 4º, CF/88 situa-se no campo infraconstitucional. II. - Precedente do STF: RE 376.846/SC, por mim relatado, Plenário, 24.9.2003, "DJ" de 21.10.2003. III. - RE conhecido e provido. Agravo não provido. (RE 437.738 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, DJ de 8/04/2005)

Diante disso, não podem ser acolhidas as ponderações da recorrente de que, ao aplicar-se o índice legal para correção dos benefícios que têm valor ligeiramente superior ao salário mínimo, confere-se tratamento iníquo a essa parcela de segurados pois, apesar de ser tão vulnerável quanto àqueles que recebem benefícios igual a um salário mínimo, acabam por receber um aumento menor em sua renda mensal, quando considerado o valor nominal acrescido.

Isso porque o constituinte, ao remeter à lei a definição da sistemática de reajuste dos benefícios previdenciários, considerou que o legislador infraconstitucional estaria habilitado a ponderar as variáveis sociais, econômicas e financeiras que são necessárias para que os objetivos da previdência social sejam alcançados com equilíbrio, de forma que nenhum dos seguimentos assistidos recebam proteção insuficiente.

Esta CORTE tem reiteradamente prestado deferência às opções do

RE 968414 / RS

legislador infraconstitucional, quando esse concretiza ou regulamenta garantias fundamentais, desde que não se vislumbre irrazoabilidade nos critérios por ele eleitos.

A propósito, transcrevo trecho do acórdão proferido na ADC 42, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2019:

“17. A Jurisdição Constitucional encontra óbice nos limites da capacidade institucional dos seus juízes, notadamente no âmbito das políticas públicas, cabendo ao Judiciário a análise racional do escrutínio do legislador, consoante se colhe do julgado da Suprema Corte Americana FCC v. Beach Communications, Inc. 508 U.S. 307 (1993), em que se consignou que a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos (Legislative choice is not subject to courtroom factfinding and may be based on rational speculation unsupported by evidence or empirical data). 18. A capacidade institucional, ausente em um cenário de incerteza, impõe auto-contenção do Judiciário, que não pode substituir as escolhas dos demais órgãos dos Estado por suas próprias escolhas (VERMEULE, Adrian. Laws Abnegation . Cambridge: Harvard University Press, 2016. p. 130, 134-135).”

Ainda, em demanda previdenciária, o decano desta CORTE, o ilustre Min. CELSO DE MELLO, enfatizou a necessária observância dos critérios segundo definidos em lei:

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CONVERSÃO DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, EM URV, COM BASE NA MÉDIA DO VALOR NOMINAL - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA EXPRESSÃO "NOMINAL" CONSTANTE DO ART. 20, I, DA LEI Nº 8.880/94 - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. CONVERSÃO, EM URV, DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - VALIDADE

RE 968414 / RS

CONSTITUCIONAL DO DIPLOMA LEGISLATIVO QUE A INSTITUIU (LEI Nº 8.880/94, ART. 20, I). - A norma inscrita no art. 20, inciso I, da Lei nº 8.880/94 - que determinou a conversão, em URV, dos benefícios mantidos pela Previdência Social, com base na média do valor nominal vigente nos meses de novembro e dezembro de 1993 e de janeiro e fevereiro de 1994 - não transgride os postulados constitucionais da irredutibilidade do valor dos benefícios previdenciários (CF, art. 194, parágrafo único, n. IV) e da intangibilidade do direito adquirido (CF, art. 5º, XXXVI). Precedente: RE 313.382/SC (Pleno). A INTERVENÇÃO DO LEGISLADOR NA DEFINIÇÃO DO VALOR REAL DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. - A manutenção, em bases permanentes, do valor real dos benefícios previdenciários tem, no próprio legislador - e neste, apenas -, o sujeito concretizante das cláusulas fundadas no art. 194, parágrafo único, n. IV, e no art. 201, § 4º (na redação dada pela EC 20/98), ambos da Constituição da República, pois **o reajustamento de tais benefícios, para adequar-se à exigência constitucional de preservação de seu quantum, deverá conformar-se aos critérios exclusivamente definidos em lei.** - O sistema instituído pela Lei nº 8.880/94, ao dispor sobre o reajuste quadrimestral dos benefícios mantidos pela Previdência Social, não vulnerou a exigência de preservação do valor real de tais benefícios, eis que a noção de valor real - por derivar da estrita observância dos "critérios definidos em lei" (CF, art. 201, § 4º, in fine) - traduz conceito eminentemente normativo, considerada a prevalência, na matéria, do princípio da reserva de lei. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI FORMAL TRADUZ LIMITAÇÃO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE JURISDICIONAL DO ESTADO. - **A reserva de lei constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos.** Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que,

RE 968414 / RS

fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. - **Não cabe, ao Poder Judiciário, em tema regido pelo postulado constitucional da reserva de lei, atuar na anômala condição de legislador positivo** (RTJ 126/48 - RTJ 143/57 - RTJ 146/461-462 - RTJ 153/765 - RTJ 161/739-740 - RTJ 175/1137, v.g.), para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Judiciário - que não dispõe de função legislativa - passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes. DIREITO ADQUIRIDO E CICLO DE FORMAÇÃO. - A questão pertinente ao reconhecimento, ou não, da consolidação de situações jurídicas definitivas há de ser examinada em face dos ciclos de formação a que esteja eventualmente sujeito o processo de aquisição de determinado direito. Isso significa que a superveniência de ato legislativo, em tempo oportuno - vale dizer, enquanto ainda não concluído o ciclo de formação e constituição do direito vindicado - constitui fator capaz de impedir que se complete, legitimamente, o próprio processo de aquisição do direito (RTJ 134/1112 - RTJ 153/82 - RTJ 155/621 - RTJ 162/442, v.g.), inviabilizando, desse modo, ante a existência de mera "spes juris", a possibilidade de útil invocação da cláusula pertinente ao direito adquirido. (RE 322348 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJ de 6/12/2002) (grifo nosso)

Por fim, não se pode olvidar o enunciado da Súmula Vinculante 4: "Salvo nos casos previstos na Constituição, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial.

RE 968414 / RS

Nesse contexto, não há reparo a fazer no acórdão recorrido que está alinhado ao entendimento desta CORTE.

Por todo o exposto, acompanho o Ministro MARCO AURÉLIO, para NEGAR PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário, mantendo o acórdão recorrido.

Adiro, portanto, à tese proposta pelo ilustre Ministro MARCO AURÉLIO para o Tema 996 da repercussão geral, incluindo apenas o termo “reajuste”, após a expressão “valor nominal”, tendo em vista que a pretensão autoral é acrescer ao seu benefício previdenciário a mesma quantia em reais que for adicionada ao salário mínimo, e não, igualar a sua renda mensal ao valor desse piso salarial.

Assim, a sugestão para a tese para o Tema 996 da repercussão geral é a seguinte: *“Não encontra amparo no Texto Constitucional revisão de benefício previdenciário pelo valor nominal do reajuste do salário mínimo.”*

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 968.414

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

RECTE.(S) : NILZA TAVARES HILBERT

ADV.(A/S) : EDUARDO KOETZ (72951/PR, 73409A/RS, 42934/SC, 435266/SP)

RECDO.(A/S) : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : SINDICATO DOS ELETRICITARIOS DE FURNAS E DME

ADV.(A/S) : FERNANDO GONCALVES DIAS (29132/GO, 95595/MG, 156175/RJ, 286841/SP)

INTDO.(A/S) : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 996 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: "Não encontra amparo no Texto Constitucional revisão de benefício previdenciário pelo valor nominal do salário mínimo". Falou, pelo recorrido, o Dr. Antônio Armando Freitas Gonçalves, Procurador Federal. Plenário, Sessão Virtual de 8.5.2020 a 14.5.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário