

02/02/2017

PLENÁRIO

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 937.595 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECDO.(A/S) : ESMERALDO ESPINOSA
ADV.(A/S) : FERNANDA SILVEIRA DOS SANTOS

Ementa: DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. READEQUAÇÃO DE BENEFÍCIO CONCEDIDO ENTRE 05.10.1988 E 05.04.1991 (BURACO NEGRO). APLICAÇÃO IMEDIATA DOS TETOS INSTITUÍDOS PELAS EC'S Nº 20/1998 E 41/2003. REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA.

1. Não ofende o ato jurídico perfeito a aplicação imediata dos novos tetos instituídos pelo art. 14 da EC nº 20/1998 e do art. 5º da EC nº 41/2003 no âmbito do regime geral de previdência social (RE 564.354, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em regime de repercussão geral).

2. Não foi determinado nenhum limite temporal no julgamento do RE 564.354. Assim, os benefícios concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991 (buraco negro) não estão, em tese, excluídos da possibilidade de readequação, segundo os tetos instituídos pelas EC's nº 20/1998 e 41/2003. O eventual direito a diferenças deve ser aferido caso a caso, conforme os parâmetros já definidos no julgamento do RE 564.354.

3. Repercussão geral reconhecida, com reafirmação de jurisprudência, para assentar a seguinte tese: "os benefícios concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991 (período do buraco negro) não estão, em tese, excluídos da possibilidade de readequação segundo os tetos instituídos pelas EC's nº 20/1998 e 41/2003, a ser aferida caso a caso, conforme os parâmetros definidos no julgamento do RE 564.354, em regime de repercussão geral".

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de

RE 937595 RG / SP

repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestou a Ministra Cármen Lúcia.

Ministro ROBERTO BARROSO

Relator

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 937.595 SÃO PAULO

MANIFESTAÇÃO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

Ementa: DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. READEQUAÇÃO DE BENEFÍCIO CONCEDIDO ENTRE 05.10.1988 E 05.04.1991 (BURACO NEGRO). APLICAÇÃO IMEDIATA DOS TETOS INSTITUÍDOS PELAS EC'S Nº 20/1998 E 41/2003. REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA.

1. Não ofende o ato jurídico perfeito a aplicação imediata dos novos tetos instituídos pelo art. 14 da EC nº 20/1998 e do art. 5º da EC nº 41/2003 no âmbito do regime geral de previdência social (RE 564.354, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em regime de repercussão geral).

2. Não foi determinado nenhum limite temporal no julgamento do RE 564.354. Assim, os benefícios concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991 (buraco negro) não estão, em tese, excluídos da possibilidade de readequação, segundo os tetos instituídos pelas EC's nº 20/1998 e 41/2003. O eventual direito a diferenças deve ser aferido caso a caso, conforme os parâmetros já definidos no julgamento do RE 564.354.

3. Repercussão geral reconhecida, com reafirmação de jurisprudência, para assentar a seguinte tese: “os benefícios

RE 937595 RG / SP

concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991 (período do buraco negro) não estão, em tese, excluídos da possibilidade de readequação segundo os tetos instituídos pelas EC's nº 20/1998 e 41/2003, a ser aferida caso a caso, conforme os parâmetros definidos no julgamento do RE 564.354, em regime de repercussão geral”.

1. Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, assim ementado e reafirmado em sede de embargos de declaração:

“PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO LEGAL EM APELAÇÃO CÍVEL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 557, DO CPC. REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. TETOS DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 20/98 E 41/03. RECOMPOSIÇÃO DA RENDA MENSAL. CABIMENTO. RE 564.354-9. AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO DA APLICAÇÃO DOS TETOS AOS BENEFÍCIOS COM DIB ENTRE 05/04/1991 E 31/12/1993 (ARTIGO 26 DA LEI Nº 8.870/94). REITERAÇÃO DE ALEGAÇÕES.

1. Hipótese em que a decisão impugnada foi proferida em consonância com o disposto no artigo 557, do Código de Processo Civil.

2. A mera reiteração das alegações impõe a manutenção da decisão agravada. Precedente do e. STJ.

3. Agravo legal desprovido.”

2. O INSS recorre com base no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, alegando que o acórdão recorrido teria violado os dispositivos constitucionais relativos à irretroatividade das leis, decorrente das garantias do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da CRFB/1988), da necessidade de fonte de custeio total (art. 195, § 5º, da CRFB/1988), além do art. 14 da EC nº 20/1998 e o art. 5º da EC nº 41/2003.

RE 937595 RG / SP

3. É o relatório. Passo à fundamentação.

4. A distribuição do presente caso e de outros semelhantes revela a necessidade de esclarecer um ponto que continua a gerar controvérsia, apesar de se tratar de matéria já conhecida da jurisprudência desta Corte: saber se os benefícios concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991 (buraco negro) estão ou não excluídos, em tese, da possibilidade de readequação aos tetos instituídos pelas ECs nº 20/1998 e 41/2003, o que foi objeto do RE 564.354, Rel. Min. Cármen Lúcia. As mesmas razões que justificaram o reconhecimento da repercussão geral naquele caso se aplicam aqui.

5. No referido precedente, esta Corte entendeu ser possível a aplicação imediata do art. 14 da EC nº 20/1998 e do art. 5º da EC nº 41/2003 aos benefícios pagos com base em limitador anterior, levando-se em conta os salários de contribuição utilizados para os cálculos iniciais. Eis a ementa do acórdão lavrado pela eminente Min. Cármen Lúcia:

“DIREITOS CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIO. ALTERAÇÃO NO TETO DOS BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA. REFLEXOS NOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ANTES DA ALTERAÇÃO. EMENDAS CONSTITUCIONAIS N. 20/1998 E 41/2003. DIREITO INTERTEMPORAL: ATO JURÍDICO PERFEITO. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DA LEI INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE DAS LEIS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Há pelo menos duas situações jurídicas em que a atuação do Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição da República demanda interpretação da legislação infraconstitucional: a primeira respeita ao exercício do controle de constitucionalidade das normas, pois não se declara a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei sem antes entendê-la; a segunda, que se dá na espécie, decorre da

RE 937595 RG / SP

garantia constitucional da proteção ao ato jurídico perfeito contra lei superveniente, pois a solução de controvérsia sob essa perspectiva pressupõe sejam interpretadas as leis postas em conflito e determinados os seus alcances para se dizer da existência ou ausência da retroatividade constitucionalmente vedada.

2. Não ofende o ato jurídico perfeito a aplicação imediata do art. 14 da Emenda Constitucional n. 20/1998 e do art. 5º da Emenda Constitucional n. 41/2003 aos benefícios previdenciários limitados a teto do regime geral de previdência estabelecido antes da vigência dessas normas, de modo a que passem a observar o novo teto constitucional.

3. Negado provimento ao recurso extraordinário.”

6. No referido julgamento não foi imposto nenhum limite temporal. Assim, em tese, não se pode excluir a possibilidade de que os titulares de benefícios inicialmente concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991 (buraco negro) tenham direito à adequação aos novos tetos instituídos pelas EC's nº 20/1998 e 41/2003. Basta o beneficiário provar que, uma vez limitado a teto anterior, faz jus a diferenças decorrentes do aumento do teto, como no caso (conforme cálculos judiciais de fls. 59/65, insuscetíveis de revisão nesta sede). A análise sobre a efetiva existência de eventual direito a diferenças deve ser feita caso a caso, conforme os parâmetros já definidos no acórdão do já referido RE 564.354.

7. Esse entendimento é seguido em diversas decisões da Corte. Confirmam-se, entre outras, as seguintes: ARE 915.305, Rel. Min. Teori Zavascki; RE 937.626 e ARE 917.319, Rel. Min. Edson Fachin; RE 937.566, Rel. Min. Dias Toffoli; RE 939.177 e RE 899.546, Rel. Min. Cármen Lúcia; e AREs 758.317 e 885.608, ambos de minha relatoria.

8. Diante do exposto, nego provimento ao recurso e manifesto-me no sentido da repercussão geral da questão constitucional suscitada, com reafirmação de jurisprudência, para assentar a seguinte tese: “os benefícios concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991 (período do buraco

RE 937595 RG / SP

negro) não estão, em tese, excluídos da possibilidade de readequação segundo os tetos instituídos pelas EC's nº 20/1998 e 41/2003, a ser aferida caso a caso, conforme os parâmetros definidos no julgamento do RE 564.354, em regime de repercussão geral”.

9. É a manifestação.

Brasília, 28 de novembro de 2016

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 937.595 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**
RECDO.(A/S) : **ESMERALDO ESPINOSA**
ADV.(A/S) : **FERNANDA SILVEIRA DOS SANTOS**

PRONUNCIAMENTO

**BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO – VALOR
– READEQUAÇÃO – ADMISSÃO NA
ORIGEM – EMENDAS
CONSTITUCIONAIS Nº 20/1998 E 41/2003
– RECURSO EXTRAORDINÁRIO –
REPERCUSSÃO GERAL
CONFIGURADA.**

1. A assessora Dra. Juliana Gonçalves de Souza Guimarães prestou as seguintes informações:

Eis a síntese do discutido no recurso extraordinário nº 937.595/SP, relator o ministro Luís Roberto Barroso, inserido no sistema eletrônico da repercussão geral em 2 de dezembro de 2016, com prazo final para manifestação em 22 de dezembro de 2016. Anoto que as peças eletrônicas somente foram liberadas no dia 7.

A Sétima Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região desproveu o agravo legal protocolado pelo recorrente e confirmou a decisão do Relator, o qual, articulando com o

RE 937595 RG / SP

pronunciamento formalizado no recurso extraordinário nº 564.354/SE, negou provimento às apelações interpostas e manteve a condenação do INSS a promover a readequação do valor da renda mensal alusivo ao benefício de aposentadoria especial, mediante a aplicação dos tetos estabelecidos nas Emendas Constitucionais nº 20/1988 e nº 41/2003, com pagamento das diferenças apuradas, respeitada a prescrição quinquenal, a contar do ajuizamento da ação.

Os declaratórios foram desprovidos.

No extraordinário, interposto com alegada base na alínea “a” do permissivo constitucional, o recorrente argui transgressão aos artigos 2º, 5º, inciso XXXVI, 22, inciso XII, 48, inciso II, 195, § 5º, da Carta Federal, 14 da Emenda Constitucional nº 20/1998 e 5º da de nº 41/2003.

Sob o ângulo da repercussão geral, assinala que o tema veiculado no recurso ultrapassa os limites subjetivos da lide, mostrando-se relevante dos pontos de vista social e econômico. Destaca a pertinência social e a transcendência inerente às questões previdenciárias, asseverando que estas motivam demandas judiciais múltiplas e repetitivas. Acrescenta que a significância econômica da matéria revela-se ante a grande monta de benefícios implementados e mantidos pela Previdência Social e o déficit público.

No mérito, reporta-se à decisão do Supremo no recurso extraordinário nº 564.354/SE, afirmando ser observável somente quanto aos segurados que, na data do início da vigência das mencionadas Emendas, recebiam benefícios limitados aos tetos. Aduz a violação dos artigos 14 da Emenda Constitucional nº 20/1998 e 5º da de nº 41/2003, argumentando não haver reajuste no valor dos benefícios previdenciários, apenas aumento real do salário de contribuição. Discorre sobre o custo estatal dos direitos, defendendo a incidência do princípio do limite do

RE 937595 RG / SP

possível.

Evoca o princípio do equilíbrio atuarial do sistema, dizendo da afronta à atribuição privativa do Poder Legislativo para dispor sobre a Previdência Social e legislação orçamentária. Aponta o perigo de criação de precedente que permita o direito à revisão de milhões de benefícios deferidos anteriormente à promulgação do Diploma Maior e da Lei nº 8.213/1991.

Nas contrarrazões, o recorrido sublinha o óbice do verbete nº 279 da Súmula deste Tribunal e a ausência de ofensa à Lei Fundamental.

O recurso foi admitido na origem.

Eis o pronunciamento do ministro Luís Roberto Barroso, no sentido da existência de repercussão geral e de questão constitucional e da possibilidade de reafirmação de jurisprudência:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO
(RELATOR)

Ementa: DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. READEQUAÇÃO DE BENEFÍCIO CONCEDIDO ENTRE 05.10.1988 E 05.04.1991 (BURACO NEGRO). APLICAÇÃO IMEDIATA DOS TETOS INSTITUÍDOS PELAS EC'S Nº 20/1998 E 41/2003. REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA.

1. Não ofende o ato jurídico perfeito a aplicação imediata dos novos tetos instituídos pelo art. 14 da EC nº 20/1998 e do art. 5º da EC nº 41/2003 no âmbito do regime geral de previdência social (RE 564.354, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em regime de repercussão geral).

RE 937595 RG / SP

2. Não foi determinado nenhum limite temporal no julgamento do RE 564.354. Assim, os benefícios concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991 (buraco negro) não estão, em tese, excluídos da possibilidade de readequação, segundo os tetos instituídos pelas EC's nº 20/1998 e 41/2003. O eventual direito a diferenças deve ser aferido caso a caso, conforme os parâmetros já definidos no julgamento do RE 564.354.

3. Repercussão geral reconhecida, com reafirmação de jurisprudência, para assentar a seguinte tese: “os benefícios concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991 (período do buraco negro) não estão, em tese, excluídos da possibilidade de readequação segundo os tetos instituídos pelas EC's nº 20/1998 e 41/2003, a ser aferida caso a caso, conforme os parâmetros definidos no julgamento do RE 564.354, em regime de repercussão geral”.

1. Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, assim ementado e reafirmado em sede de embargos de declaração:

“PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO LEGAL EM APELAÇÃO CÍVEL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 557, DO CPC. REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. TETOS DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 20/98 E 41/03. RECOMPOSIÇÃO DA RENDA MENSAL. CABIMENTO. RE 564.354-9. AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO DA APLICAÇÃO DOS TETOS AOS BENEFÍCIOS COM DIB ENTRE 05/04/1991 E 31/12/1993 (ARTIGO 26 DA LEI Nº 8.870/94). REITERAÇÃO DE ALEGAÇÕES.

1. Hipótese em que a decisão impugnada foi proferida em consonância com o disposto no artigo 557, do Código de Processo Civil.

2. A mera reiteração das alegações impõe a manutenção da decisão agravada. Precedente do e. STJ.

3. Agravo legal desprovido.”

2. O INSS recorre com base no art. 102, III, a, da

RE 937595 RG / SP

Constituição Federal, alegando que o acórdão recorrido teria violado os dispositivos constitucionais relativos à irretroatividade das leis, decorrente das garantias do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da CRFB/1988), da necessidade de fonte de custeio total (art. 195, § 5º, da CRFB/1988), além do art. 14 da EC nº 20/1998 e o art. 5º da EC nº 41/2003.

3. É o relatório. Passo à fundamentação.

4. A distribuição do presente caso e de outros semelhantes revela a necessidade de esclarecer um ponto que continua a gerar controvérsia, apesar de se tratar de matéria já conhecida da jurisprudência desta Corte: saber se os benefícios concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991 (buraco negro) estão ou não excluídos, em tese, da possibilidade de readequação aos tetos instituídos pelas ECs nº 20/1998 e 41/2003, o que foi objeto do RE 564.354, Rel. Min. Cármen Lúcia. As mesmas razões que justificaram o reconhecimento da repercussão geral naquele caso se aplicam aqui.

5. No referido precedente, esta Corte entendeu ser possível a aplicação imediata do art. 14 da EC nº 20/1998 e do art. 5º da EC nº 41/2003 aos benefícios pagos com base em limitador anterior, levando-se em conta os salários de contribuição utilizados para os cálculos iniciais. Eis a ementa do acórdão lavrado pela eminente Min. Cármen Lúcia:

“DIREITOS CONSTITUCIONAL E
PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIO.
ALTERAÇÃO NO TETO DOS BENEFÍCIOS DO REGIME
GERAL DE PREVIDÊNCIA. REFLEXOS NOS
BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ANTES DA ALTERAÇÃO.
EMENDAS CONSTITUCIONAIS N. 20/1998 E 41/2003.
DIREITO INTERTEMPORAL: ATO JURÍDICO PERFEITO.
NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DA LEI
INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE OFENSA AO
PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE DAS LEIS.

RE 937595 RG / SP

RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Há pelo menos duas situações jurídicas em que a atuação do Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição da República demanda interpretação da legislação infraconstitucional: a primeira respeita ao exercício do controle de constitucionalidade das normas, pois não se declara a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei sem antes entendê-la; a segunda, que se dá na espécie, decorre da garantia constitucional da proteção ao ato jurídico perfeito contra lei superveniente, pois a solução de controvérsia sob essa perspectiva pressupõe sejam interpretadas as leis postas em conflito e determinados os seus alcances para se dizer da existência ou ausência da retroatividade constitucionalmente vedada.

2. Não ofende o ato jurídico perfeito a aplicação imediata do art. 14 da Emenda Constitucional n. 20/1998 e do art. 5º da Emenda Constitucional n. 41/2003 aos benefícios previdenciários limitados a teto do regime geral de previdência estabelecido antes da vigência dessas normas, de modo a que passem a observar o novo teto constitucional.

3. Negado provimento ao recurso extraordinário.”

6. No referido julgamento não foi imposto nenhum limite temporal. Assim, em tese, não se pode excluir a possibilidade de que os titulares de benefícios inicialmente concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991 (buraco negro) tenham direito à adequação aos novos tetos instituídos pelas EC's nº 20/1998 e 41/2003. Basta o beneficiário provar que, uma vez limitado a teto anterior, faz jus a diferenças decorrentes do aumento do teto, como no caso (conforme cálculos judiciais de fls. 59/65, insuscetíveis de revisão nesta sede). A análise sobre a efetiva existência de eventual direito a diferenças deve ser feita caso a caso, conforme os parâmetros já definidos no acórdão do já referido RE

RE 937595 RG / SP

564.354.

7. Esse entendimento é seguido em diversas decisões da Corte. Confirmam-se, entre outras, as seguintes: ARE 915.305, Rel. Min. Teori Zavascki; RE 937.626 e ARE 917.319, Rel. Min. Edson Fachin; RE 937.566, Rel. Min. Dias Toffoli; RE 939.177 e RE 899.546, Rel. Min. Cármen Lúcia; e AREs 758.317 e 885.608, ambos de minha relatoria.

8. Diante do exposto, nego provimento ao recurso e manifesto-me no sentido da repercussão geral da questão constitucional suscitada, com reafirmação de jurisprudência, para assentar a seguinte tese: “os benefícios concedidos entre 05.10.1988 e 05.04.1991 (período do buraco negro) não estão, em tese, excluídos da possibilidade de readequação segundo os tetos instituídos pelas EC’s nº 20/1998 e 41/2003, a ser aferida caso a caso, conforme os parâmetros definidos no julgamento do RE 564.354, em regime de repercussão geral”.

9. É a manifestação.

Brasília, 28 de novembro de 2016

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator

2. Conforme ressaltado pelo Relator, tem-se recurso extraordinário a suscitar exame sob o ângulo constitucional, sendo que o tema de fundo possui repercussão social e econômica. Quanto ao julgamento do mérito no Plenário Virtual, surge impróprio. O sistema foi criado apenas para definir-se a ocorrência, ou não, de repercussão geral.

3. Pronuncio-me, tão somente, quanto à configuração da repercussão geral.

4. À Assessoria, para acompanhar a tramitação do incidente, inclusive considerados processos que, no Gabinete, aguardem apreciação.

RE 937595 RG / SP

5. Publiquem.

Brasília – residência –, 15 de dezembro de 2016, às 11h15.

Ministro MARCO AURÉLIO