

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 19.12.2002

12/11/2002

EMENTÁRIO Nº 2096-10

SEGUNDA TURMA

AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 318.873-9 SANTA CATARINA

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
AGRAVANTE(S): DELFINA CONCEIÇÃO
ADVOGADOS: SÉRGIO HERCULANO CORRÊA E OUTRO
AGRAVADO(A/S): INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
ADVOGADA: MARIÂNGELA DIAS BANDEIRA

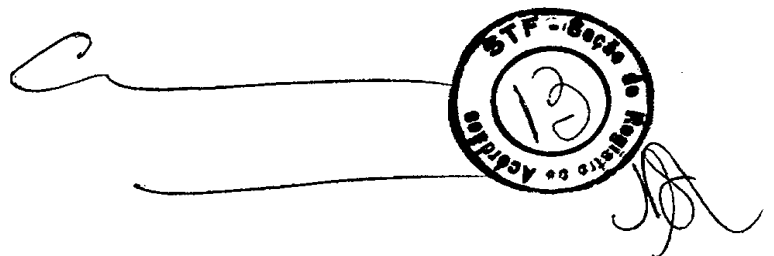
E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - **CONVERSÃO** DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, **EM URV**, COM BASE NA MÉDIA DO VALOR **NOMINAL** - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA EXPRESSÃO "**NOMINAL**" CONSTANTE DO ART. 20, I, DA LEI Nº 8.880/94 - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

CONVERSÃO, EM URV, DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - VALIDADE 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 transgide 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.



RE 318.873-Agr / SC

- 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, **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**

RE 318.873-AgR / SC

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.


A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em **negar provimento** ao recurso de agravo.

Brasília, 12 de novembro de 2002.



CELSO DE MELLO - PRESIDENTE E RELATOR



12/11/2002

SEGUNDA TURMA

AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 318.873-9 SANTA CATARINA

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO
AGRAVANTE(S): DELFINA CONCEIÇÃO
ADVOGADOS: SÉRGIO HERCULANO CORRÊA E OUTRO
AGRAVADO(A/S): INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
ADVOGADA: MARIÂNGELA DIAS BANDEIRA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Trata-se de recurso de agravo, tempestivamente interposto, contra decisão **que conheceu e deu provimento** a recurso extraordinário deduzido pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

Eis o teor da decisão, que, por mim proferida, sofreu a interposição do **presente** recurso de agravo (fls. 129/132):

"O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 313.382-SC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, confirmou a plena constitucionalidade da norma inscrita no art. 20, inciso I, da Lei nº 8.880/94, no ponto em 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 janeiro e fevereiro de 1994.

Esta Corte Suprema, no referido julgamento plenário, reconheceu que a norma legal em questão **não transgrediu** 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).

Cabe assinalar, por necessário, que a preservação do valor real dos benefícios previdenciários tem, no



RE 318.873-Agr / SC

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.

É que o reajustamento dos benefícios previdenciários, **para adequar-se** à exigência constitucional de preservação de seu valor real, **deverá conformar-se aos critérios definidos em lei**.

Isso significa, portanto, que 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**, nos termos estabelecidos **pela própria Constituição**, e para o fim nela mencionado, 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.

Não constitui demasia observar, **a propósito da reserva de lei** - **consoante** adverte JORGE MIRANDA ('Manual de Direito Constitucional', tomo V/217-220, item n. 62, 2ª ed., 2000, Coimbra Editora) - **que se trata** de postulado **revestido de função excludente**, de caráter negativo (**que veda**, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos), **e cuja incidência também reforça**, positivamente, o princípio **que impõe**, à administração e à jurisdição, a **necessária** submissão aos comandos **fundados** em norma legal, **de tal modo que**, conforme **acentua** o ilustre Professor da Universidade de Lisboa, '**quaisquer intervenções** - tenham conteúdo normativo ou não normativo - de órgãos administrativos ou jurisdicionais **só podem** dar-se a título secundário, derivado ou executivo, **nunca com critérios próprios ou autônomos de decisão**' (grifei).

Disso resulta **não se revelar** constitucionalmente possível a **substituição**, por critério autônomo do Poder Judiciário, do critério que a Lei Fundamental, em tema de reajustamento de benefícios previdenciários, **quis** - em cláusula **impregnada** de inquestionável intencionalidade - **que emanasse, unicamente**, do legislador.

Não cabe, pois, ao Poder Judiciário, **na matéria em questão**, atuar na **anômala** condição de **legislador positivo** (RTJ 126/48 - RTJ 143/57 - RTJ 146/461-462 -

RE 318.873-Agr / SC

RTJ 153/765 - RTJ 161/739-740 - RTJ 175/1137, v.g.), para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios de revisão, 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.

É por essa razão que o Supremo Tribunal Federal tem enfatizado que 'O reajustamento dos benefícios de prestação continuada concedidos após a promulgação da Constituição rege-se pelos critérios definidos em lei...' (RE 217.815-SP, Rel. Min. SYDNEY SANCHES - grifei), eis que, em tal matéria, foi a própria Constituição da República que atribuiu, 'ao legislador, a escolha do critério pelo qual há de ser preservado o valor real dos benefícios previdenciários' (RE 239.787-RJ, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - grifei).

De outro lado, e como já precedentemente enfatizado, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE 313.382-SC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, deixou claramente assentado que não houve, na espécie, a alegada transgressão ao postulado constitucional do direito adquirido.

Sob tal perspectiva, cabe referir o duto voto do eminente Juiz VOLKMER DE CASTILHO, do E. TRF/4ª Região, proferido na Arguição de Inconstitucionalidade na AC nº 97.04.32540-1/RS, cuja análise do tema em exame, além de revestir-se de inteira correção, virtualmente antecipou os próprios fundamentos que viriam a prevalecer, nesta Suprema Corte, quando do julgamento plenário do 'leading case':

'Já se disse que a legislação que vigorava ao tempo em que foi alterada pela Lei nº 8.880 - que, aliás, é a conversão das Medidas Provisórias nºs 434, 437 e 482 - era o princípio do reajuste quadrimestral dos benefícios, ou seja, o reajuste só se dava depois de quatro meses. A fórmula mitigatória de determinada defasagem que a lei

RE 318.873-Agr / SC

escolheu foi a de dar aos benefícios aquilo que sobejasse de 10% a cada mês; portanto, só ao final do quadrimestre ter-se-ia, como direito líquido e certo do segurado, o reajuste com os 10%, além daqueles excedentes que ele já houvera recebido a cada um dos quatro meses como antecipação (e não como dedução de um chamado 'reductor' de 10%, que considero uma visão inadequada do que decorre da lei). **Ora, se isso é verdade, antes da conclusão do quadrimestre, não havia ainda o segurado obtido o direito ao reajuste integral do final do período, porque, logicamente, o quadrimestre não havia terminado. Sob esse fundamento, portanto, data venia, não há como se sustentar que a aplicação do reajuste não-integral violaria direito adquirido.**' (grifei)

Esse entendimento ajusta-se, não só ao precedente firmado no julgamento do RE 313.382-SC, mas reflete, por igual, o próprio magistério jurisprudencial desta Suprema Corte, a propósito da questão pertinente ao reconhecimento, ou não, da consolidação de situações jurídicas definitivas, **examinadas** em face dos ciclos de formação a que esteja eventualmente sujeito o processo de aquisição de determinado direito.

Isso significa, portanto, na linha dessa orientação jurisprudencial, que a superveniência de ato legislativo, em tempo oportuno - quando ainda se achava em curso de formação o direito vindicado - constitui fator capaz de impedir que se complete o próprio ciclo de formação e de aquisição do direito (RTJ 134/1112 - RTJ 153/82 - RTJ 155/621 - RTJ 162/442, v.g.), inviabilizando, desse modo, em situações como a destes autos, em que o ciclo quadrimestral ainda não se concluía, a possibilidade de útil invocação da cláusula pertinente ao direito adquirido.

O fato irrecusável é um só: enquanto em processo de constituição, porque não concluído o ciclo de formação do direito ao reajuste integral, eis que ainda não encerrado o quadrimestre a que ele se referia, não se achava delineado, em sua integralidade, um quadro de verdadeira aquisição de direitos, tudo a refletir, no contexto da presente causa, a ocorrência de simples expectativa de direito, que não representa, por traduzir mera 'spes juris',

RE 318.873-Agr / SC

qualquer obstáculo jurídico-constitucional oponível ao Estado.

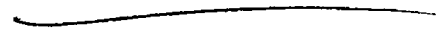
Sendo assim, pelas razões expostas, e **considerando**, sobretudo, os fundamentos subjacentes ao julgamento plenário do RE 313.382-SC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, **conheço e dou provimento** ao presente recurso extraordinário, **em ordem** a reformar o acórdão ora impugnado, **observando**, para esse efeito, os **estritos** limites indicados pelo INSS em sua petição recursal, **invertidos** os ônus da sucumbência.

Ressalvo, no entanto, **quanto aos encargos resultantes da sucumbência**, a hipótese de ser, a parte vencida, **beneficiária** da gratuidade, **caso em que lhe será aplicável** a cláusula de exoneração prevista na Lei nº 1.060/50 (art. 3º), **observando-se**, no que couber, a norma inscrita no art. 12 desse mesmo diploma legislativo, **cuja incidência** foi reputada **compatível** com o que dispõe o art. 5º, LXXIV, da Constituição da República (RE 184.841-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE).

.....

Ministro CELSO DE MELLO
Relator"

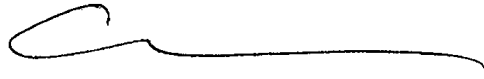

Inconformada com esse ato decisório, a parte ora agravante **interpõe** o presente recurso, **postulando** o não-conhecimento do recurso extraordinário em questão (fls. 135/148), **invocando**, para tanto, **além da impossibilidade processual** do julgamento monocrático da controvérsia, **sem prévia publicação e trânsito em julgado do acórdão plenário** proferido no exame do RE 313.382/SC, os fundamentos, que, **anteriormente** expostos, evidenciariam - **segundo** sustentado na petição recursal - a **suposta** inconstitucionalidade da norma inscrita no art. 20, inciso I, da Lei nº 8.880/94.



RE 318.873-Agr / SC

Por não me convencer das razões expostas, submeto, o presente recurso de agravo, à apreciação desta Colenda Turma.

É o relatório.

RE 318.873-Agr / SC

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Não assiste razão à parte ora recorrente, eis que a decisão agravada ajusta-se, com integral fidelidade, à diretriz jurisprudencial que o Supremo Tribunal Federal firmou na matéria ora em exame.

Nem se diga, como pretende a parte ora agravante, que a ausência de publicação do acórdão consubstanciador do julgamento plenário (RE 313.382/SC, no caso) impediria a imediata apreciação monocrática da causa, por seu Relator.

Registre-se, no ponto, por necessário, que a ausência de publicação do acórdão - consoante tem enfatizado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (AI 394.148-Agr/PR, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RE 212.852-Agr/SP, Rel. Min. MOREIRA ALVES - RE 224.249-Agr/CE, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - RE 227.221-Agr/CE, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RE 293.594-Agr/BA, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v.g.) - não constitui obstáculo processual ao imediato julgamento da causa, em sede monocrática, pelo Relator:

"A EXISTÊNCIA DE PRECEDENTE FIRMADO PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AUTORIZA O JULGAMENTO IMEDIATO DE CAUSAS QUE VERSEM O MESMO TEMA (RISTF, ART. 101).

RE 318.873-AgR / SC

- A **declaração** de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, emanada do **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida por maioria qualificada, **aplica-se** aos **novos** processos submetidos à apreciação das Turmas ou à deliberação dos Juizes que integram a Corte, **viabilizando**, em conseqüência, o **juízo imediato** de causas que versem o **mesmo** tema, **ainda** que o acórdão plenário - que firmou o precedente no '**leading case**' - não tenha sido publicado, ou, caso já publicado, ainda não haja transitado em julgado. **Precedentes.**

É que a **decisão plenária** do Supremo Tribunal Federal, proferida **nas condições** estabelecidas pelo art. 101 do RISTF, **vincula** os julgamentos futuros a serem efetuados, **colegialmente**, pelas Turmas ou, **monocraticamente**, pelos Juizes **desta** Corte, **ressalvada** a possibilidade de **qualquer** dos Ministros do Tribunal - **com apoio** no que **dispõe** o art. 103 do RISTF - propor, ao Pleno, a **revisão** da jurisprudência assentada em matéria constitucional. **Precedente."**

(RTJ 174/911-912, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

"**Ausência** de publicação do precedente referido na decisão agravada (...).

A circunstância de **não ter ocorrido** o trânsito em julgado do acórdão - **ainda pendente** de publicação - **não impede** que o relator julgue **processos idênticos** mediante decisão em que estejam sintetizados os seus fundamentos, **porque** o conhecimento destes possibilitará à parte agravante o exercício do direito de defesa. **Precedentes.**

Agravo regimental **não provido."**

(RE 196.051-AgR/MG, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - grifei)

Vê-se, pois, que, **também** sob o aspecto ora ressaltado, **revela-se plenamente legítima** a decisão monocrática em causa, que decidiu o litígio **de acordo** com a orientação **que prevaleceu** no julgamento efetuado **pelo Pleno** do Supremo Tribunal Federal, **quando** do exame do RE 313.382/SC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA.

RE 318.873-AgR / SC

Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, nego provimento ao presente recurso de agravo, mantendo, em consequência, por seus próprios fundamentos, a decisão ora agravada.

É o meu voto.

A handwritten signature consisting of a long, horizontal, slightly wavy line with a small loop at the beginning and a short horizontal stroke below it.

/csm.

SEGUNDA TURMA

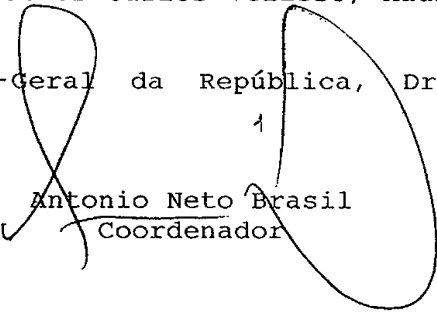
EXTRATO DE ATA

AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 318.873-9
PROCED.: SANTA CATARINA
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
AGTE.(S): DELFINA CONCEIÇÃO
ADVDS.: SÉRGIO HERCULANO CORRÊA E OUTRO
AGDO.(A/S): INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
ADVDA.: MARIÂNGELA DIAS BANDEIRA

Decisão: A Turma, por votação unânime, negou provimento ao recurso de agravo. 2ª Turma, 12.11.2002.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Carlos Velloso, Maurício Corrêa, Nelson Jobim e Gilmar Mendes.

Subprocurador-Geral da República, Dr. João Batista de Almeida.


Antonio Neto Brasil
Coordenador