



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.276.977/DF

RELATOR: MINISTRO MARCO AURÉLIO

RECORRENTE: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS

RECORRENTE: VANDERLEI MARTINS DE MEDEIROS

ADVOGADOS: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN E OUTROS

RECORRIDOS: OS MESMOS

PARECER ARESV/PGR Nº 144971/2021

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDENCIÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.102. ART. 3º DA LEI 9.876/1999. REGRA TRANSITÓRIA. SEGURADO INGRESSANTE NO RGPS ANTES DE 26/11/99 DESCONSIDERAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES ANTERIORES À COMPETÊNCIA DE JULHO DE 1994. DESFAVORECIMENTO. REGRA DEFINITIVA. ART 29, I E II, DA LEI 8.213/1991. APLICABILIDADE. POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA. MELHOR BENEFÍCIO. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Recurso Extraordinário representativo do Tema 1.102 da sistemática da Repercussão Geral, referente à *“possibilidade de revisão de benefício previdenciário mediante a aplicação da regra definitiva do artigo 29, incisos I e II, da Lei nº 8.213/91, quando mais favorável do que a regra de transição contida no artigo 3º da Lei nº 9.876/99, aos segurados que ingressaram no Regime Geral de Previdência Social antes da publicação da Lei nº 9.876/99, ocorrida em 26/11/99”*.

2. As regras transitórias são editadas a fim de se garantir o postulado da segurança jurídica, respeitando-se as situações consolidadas no tempo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

3. Segundo a exposição de motivos do Projeto de Lei 1.527/1999, que originou a Lei 9.876/1999, a regra transitória foi criada com o objetivo de mitigar os efeitos da regra permanente, considerando que o período a contar de julho de 1994 coincide com o período do Plano Real, de reduzidos níveis de inflação, o que permitiria minimizar eventuais distorções causadas pelo processo inflacionário nos rendimentos dos trabalhadores.

4. Desconsiderar o efetivo recolhimento das contribuições realizado antes de 1994 vai de encontro ao direito ao melhor benefício e à expectativa do contribuinte, amparada no princípio da segurança jurídica, de ter consideradas na composição do salário-de-benefício as melhores contribuições de todo o seu período contributivo.

5. A partir de uma interpretação teleológica da regra transitória, aplica-se a regra permanente do art. 29, I e II, da Lei 8.213/1991, na apuração do salário-de-benefício, quando mais favorável ao contribuinte.

6. Proposta de tese de repercussão geral:

Aplica-se a regra definitiva, prevista no art. 29, I e II, da Lei 8.213/1991, na apuração do salário-de-benefício, quando mais favorável do que a regra de transição contida no art. 3º da Lei 9.876/1999, aos segurados que ingressaram no Regime Geral da Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei 9.876/1999.

— Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário e pela manutenção da tese fixada pelo Superior Tribunal de Justiça.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Marco Aurélio,

Trata-se de recurso extraordinário representativo do Tema 1.102 da sistemática da Repercussão Geral, referente à *“possibilidade de revisão de benefício previdenciário mediante a aplicação da regra definitiva do artigo 29, incisos I e II, da Lei nº 8.213/91, quando mais favorável do que a regra de transição contida no artigo 3º da Lei nº 9.876/99, aos segurados que ingressaram no Regime Geral de Previdência Social antes da publicação da Lei nº 9.876/99, ocorrida em 26/11/99”*.

O acórdão objeto do recurso extraordinário foi proferido pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial 1.554.596/SC, julgado pelo rito dos recursos especiais repetitivos e ostenta a seguinte ementa:

PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL AFETADO AO RITO DOS REPETITIVOS. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. REVISÃO DE BENEFÍCIO. SOBREPOSIÇÃO DE NORMAS. APLICAÇÃO DA REGRA DEFINITIVA PREVISTA NO ART. 29, I E II, DA LEI 8.213/1991, NA APURAÇÃO DO SALÁRIO DE BENEFÍCIO, QUANDO MAIS FAVORÁVEL DO QUE A REGRA DE TRANSIÇÃO CONTIDA NO ART. 3º DA LEI 9.876/1999, AOS SEGURADOS QUE INGRESSARAM NO SISTEMA ANTES DE 26.11.1999 (DATA DE EDIÇÃO DA LEI 9.876/1999). CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO MELHOR BENEFÍCIO. PARECER DO MPF PELO DESPROVIMENTO DO FEITO. RECURSO ESPECIAL DO SEGURADO PROVIDO.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

1. *A Lei 9.876/1999 implementou nova regra de cálculo, ampliando gradualmente a base de cálculo dos benefícios que passou a corresponder aos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo do Segurado.*
2. *A nova legislação trouxe, também, uma regra de transição, em seu art. 3º, estabelecendo que no cálculo do salário de benefício dos Segurados filiados à Previdência Social até o dia anterior à data de publicação desta lei, o período básico de cálculo só abarcaria as contribuições vertidas a partir de julho de 1994.*
3. *A norma transitória deve ser vista em seu caráter protetivo. O propósito do artigo 3º da Lei 9.876/1999 e seus parágrafos foi estabelecer regras de transição que garantissem que os Segurados não fossem atingidos de forma abrupta por normas mais rígidas de cálculo dos benefícios.*
4. *Nesse passo, não se pode admitir que tendo o Segurado vertido melhores contribuições antes de julho de 1994, tais pagamentos sejam simplesmente descartados no momento da concessão de seu benefício, sem analisar as consequências da medida na apuração do valor do benefício, sob pena de infringência ao princípio da contrapartida.*
5. *É certo que o sistema de Previdência Social é regido pelo princípio contributivo, decorrendo de tal princípio a necessidade de haver, necessariamente, uma relação entre custeio e benefício, não se afigurando razoável que o Segurado verta contribuições e não possa se utilizar delas no cálculo de seu benefício.*
6. *A concessão do benefício previdenciário deve ser regida pela regra da prevalência da condição mais vantajosa ou benéfica ao Segurado, nos termos da orientação do STF e do STJ. Assim, é direito do Segurado o recebimento de prestação previdenciária mais vantajosa dentre aquelas cujos requisitos cumpre, assegurando, conseqüentemente, a prevalência do critério de cálculo que lhe proporcione a maior renda mensal possível, a partir do histórico de suas contribuições.*
7. *Desse modo, impõe-se reconhecer a possibilidade de aplicação da regra definitiva prevista no art. 29, I e II da Lei 8.213/1991, na apuração do salário de benefício, quando se revelar mais favorável do que a regra de transição contida*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

no art. 3º da Lei 9.876/1999, respeitados os prazos prescricionais e decadenciais. Afinal, por uma questão de racionalidade do sistema normativo, a regra de transição não pode ser mais gravosa do que a regra definitiva.

8. Com base nessas considerações, sugere-se a fixação da seguinte tese: Aplica-se a regra definitiva prevista no art. 29, I e II da Lei 8.213/1991, na apuração do salário de benefício, quando mais favorável do que a regra de transição contida no art. 3º da Lei 9.876/1999, aos Segurados que ingressaram no Regime Geral da Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei 9.876/1999.

9. Recurso Especial do Segurado provido.

Na origem, foi ajuizada ação de revisão de benefício previdenciário por Vanderlei Martins de Medeiros em face do Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, objetivando a revisão de seu benefício de aposentadoria para que o cálculo da renda mensal inicial levasse em consideração a média de todos os salários-de-contribuição, com base na redação atual do art. 29 da Lei 8.213/1991, e não apenas aqueles vertidos após julho/1994, como prescreve a regra de transição do art. 3º da Lei 9.876/1999.

O pedido foi julgado improcedente pelo juízo de primeiro grau, com fundamento no fato de inexistir direito adquirido à aplicação da legislação anterior.

Interposta apelação, a Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região negou provimento ao recurso, para reconhecer a aplicabilidade da regra de transição.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Desprovidos os embargos declaratórios, seguiu-se a interposição de recursos especial e extraordinário.

Não admitidos ambos os recursos pelo Tribunal de origem, seguiu-se a interposição dos competentes agravos.

Submetida a causa ao Superior Tribunal de Justiça, o agravo foi convertido em recurso especial, com a afetação ao rito dos repetitivos e a suspensão de processos em todo o território nacional, inclusive aqueles em tramitação pelo rito dos juizados especiais.

O Ministério Público Federal manifestou-se pelo provimento do recurso especial, decisão adotada por unanimidade pelos Ministros componentes da 1ª Seção do STJ.

Daí o recurso extraordinário interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, em que se alega ofensa aos arts. 2º; 5º, *caput*; 97; 195, §§ 4º e 5º; e 201 da Constituição Federal, bem como ao art. 26 da Emenda Constitucional 103/2019, “*que também limitou o cálculo de benefícios previdenciários aos salários de contribuição vertidos ao sistema a partir de julho/1994*”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Sustenta a violação à cláusula de reserva de Plenário, tendo em vista que a não aplicação do art. 3º da Lei 9.876/1999, por incompatibilidade com o texto constitucional, equivaleria à declaração de sua inconstitucionalidade.

Afirma que não haveria duas regras, mas uma regra única, aplicável ao cálculo de todos os segurados: a limitação do cômputo para aposentadoria apenas das contribuições feitas a contar de julho de 1994. Assevera que teria sido a opção legislativa excluir o período contributivo anterior a tal momento.

Salienta envolvido o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, ante o afastamento do limite temporal para fins de apuração do benefício, assinalando ter sido inobservado o teor da Súmula Vinculante 37, e destaca a natureza solidária e contributiva do sistema previdenciário, sendo garantida majoração pelo acórdão impugnado, sem prévia fonte de custeio.

Requer seja dado provimento ao recurso extraordinário, para fixar tese *“no sentido da impossibilidade de se reconhecer ao segurado que ingressou na Previdência antes da publicação da Lei 9.876/99 o direito de opção entre a regra do art. 3º do mencionado diploma e a regra do art. 29, I e II, da Lei 8.213/91”*.

Nas contrarrazões, Vanderlei Martins de Medeiros pugna pelo não conhecimento do recurso e, no mérito, pede o seu desprovimento.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Admitido o recurso pelo Superior Tribunal de Justiça como representativo da controvérsia e tendo sido determinada a suspensão de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versassem sobre a mesma controvérsia, em trâmite em todo o território nacional, os autos foram enviados ao Supremo Tribunal Federal.

Distribuído no âmbito da Suprema Corte e apresentado ao Plenário Virtual, o Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da controvérsia e delimitou o tema a ser examinado neste *leading case*, cujo aresto ficou assim ementado:

Recurso extraordinário. Previdenciário. Revisão de benefício. Cálculo do salário de benefício. Segurados filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) até a data de publicação da Lei nº 9.876/99. Aplicação da regra definitiva do art. 29, inc. I e II, da Lei nº 8.213/91 ou da regra de transição do art. 3º da Lei nº 9.876/99. Presença de repercussão geral.

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para manifestação.

Em síntese, o relatório.

1. EXAME DO TEMA 1.102 DA REPERCUSSÃO GERAL

1.1 *A delimitação da controvérsia: possibilidade de aplicação da regra definitiva de apuração do salário-de-benefício, quando mais favorável*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ao segurado filiado antes da publicação da Lei 9.876/1999 do que a regra de transição

O tema delimitado para exame sob a sistemática da repercussão geral nestes autos diz respeito ao questionamento sobre a aplicação da regra definitiva prevista no art. 29, I e II, da Lei 8.213/1991, na apuração do salário-de-benefício, quando mais favorável que a regra de transição do art. 3º da Lei 9.876/1999, aos segurados que ingressaram no Regime Geral de Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei 9.876/1999.

No Superior Tribunal de Justiça, o Relator do Recurso Especial, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, consignou que (fls. 536):

(...) A regra de transição, como tal, somente deve ser aplicada se a regra nova não for mais benéfica ao segurado. Ou seja, se a média dos 80% maiores salários de contribuição do autor (regra nova) resultar em um salário de benefício maior que a média dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994 (regra de transição), deve-se aplicar a nova regra, assegurando a percepção ao melhor benefício, que melhor reflita o seu histórico contributivo com o RGPS.

O Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a existência de repercussão geral, destacou a relevância da questão, decidida no Superior Tribunal de Justiça sob a sistemática dos recursos especiais repetitivos, a demandar uma análise mais vertical da controvérsia, pontuando (fl. 696):



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(...) que o tema possui, inegavelmente, repercussão geral nos aspectos econômico e social, dado o impacto financeiro que a prevalência da tese fixada pelo STJ pode ocasionar no sistema de previdência social do país e o imenso volume de segurados que podem ser abrangidos pela decisão a ser proferida neste feito.

A questão perpassa, portanto, a teleologia das regras transitórias e a sua relação com o princípio da segurança jurídica, de um lado, e a análise do direito ao melhor benefício, no âmbito do Regime Geral da Previdência Social, de outro. Questiona-se a possibilidade de aplicação da regra definitiva, em detrimento da transitória, pelos filiados que ingressaram no Regime Geral da Previdência Social até o dia anterior ao da publicação da lei nova, quando mais favorável ao contribuinte.

1.2 *Da teleologia das regras transitórias e do princípio da segurança jurídica*

O art. 5º, XXXVI, do texto constitucional enuncia que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Essa norma dispõe sobre o direito fundamental à segurança jurídica, com o objetivo de garantir a estabilidade das relações jurídicas para manutenção do Estado Democrático de Direito.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Advindo modificações legislativas, as regras transitórias são editadas a fim de se garantir o postulado da segurança jurídica, respeitando-se as situações consolidadas no tempo.

Nesse sentido, Humberto Ávila, ao discorrer sobre a segurança jurídica, pondera¹:

(...) os cidadãos terminam surpreendidos pela modificação, pois, confiando na estabilidade temporal do ordenamento jurídico, têm enganada sua expectativa de que a norma anterior iria continuar vigendo. Daí decorrer da exigência de continuidade normativa o dever de evitar mudanças abruptas, desconexas ou inconsistentes, temperando a mudança e atribuindo ao Direito um ritmo estável. Essa obrigatoriedade de moderação na alteração traz grandes implicações práticas. No tocante às leis, é a própria segurança jurídica que exige a instituição de um prazo razoável entre a publicação da inovação e sua eficácia e o estabelecimento de regras de transição entre o regime jurídico anterior e o novo.

No âmbito do Regime Geral da Previdência Social, são comuns as modificações legislativas, as quais acompanham o evoluir da realidade social, a exemplo do aumento da expectativa de vida dos indivíduos, e têm como um dos objetivos garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário.

Disso decorre a importância da construção de regras transitórias, que teleologicamente se voltam para disciplinar a preservação de antigas relações

¹ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 613-614.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

jurídicas ante a introdução de novos regimes com parâmetros diversos dos praticados até então. Segundo a exposição de motivos do Projeto de Lei 1.527/1999, que originou a Lei 9.876/1999, a regra transitória – em consonância com sua ontologia – foi criada com o objetivo de mitigar os efeitos da regra permanente, considerando que o período a contar de julho de 1994 coincide com o período do Plano Real, de reduzidos níveis de inflação, o que permitiria minimizar eventuais distorções causadas pelo processo inflacionário nos rendimentos dos trabalhadores.

A motivação expressa para a finalidade da regra de transição do artigo 3º da Lei 9.876/99 seria favorecer os segurados já filiados ao RGPS antes da data da sua vigência. Tal desiderato se acharia em aparente harmonia com a finalidade típica das normas de transição de regimes previdenciários, que têm por base assegurar a segurança jurídica das relações.

1.2.1 Da percepção do melhor benefício possível ao contribuinte e das contribuições regularmente feitas antes de 1994

A percepção do melhor benefício consiste na possibilidade de cálculo ou revisão da Renda Mensal Inicial (RMI) de benefício, à época em que já implementados os requisitos para a sua fruição, sob condição mais vantajosa.

Desconsiderar o efetivo recolhimento das contribuições realizado antes da competência de julho de 1994 vai de encontro ao direito ao melhor



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

benefício e à expectativa do contribuinte, amparada no princípio da segurança jurídica, de ter consideradas na composição do salário-de-benefício as melhores contribuições de todo o seu período contributivo.

O Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento segundo o qual, em matéria previdenciária, é assegurado o benefício mais vantajoso, caso se estabeleçam requisitos mais rigorosos ou critérios de cálculo menos favoráveis:

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.

(STF, RE 630.501 RS, Rel. Min. Ellen Gracie, Data de Julgamento: 21.2.2013, Tribunal Pleno, DJe de 26.8.2013.)

Portanto, a partir de uma interpretação teleológica da regra transitória em questão, como bem consignado pelo Superior Tribunal de Justiça, aplica-se a regra permanente do art. 29, I e II, da Lei 8.213/1991, na apuração do salário-de-benefício, quando mais favorável ao contribuinte.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO

No recurso extraordinário, aponta-se ofensa aos arts. 2º; 5º, *caput*; 97; 195, §§ 4º e 5º; e 201 da Constituição Federal, bem como ao art. 26 da Emenda Constitucional 103/2019.

O recorrido, Vanderlei Martins Medeiros, é beneficiário de aposentadoria por tempo de contribuição e ajuizou ação pleiteando a revisão de seu benefício, computando-se os salários referentes a todo o período contributivo e não apenas aos vertidos após julho de 1994.

Considerando que o recorrido ingressou no RGPS antes da publicação da Lei 9.876/1999 e, conforme explicitado no exame do tema, a exegese da norma de transição é a percepção do melhor benefício possível ao contribuinte, aplica-se ao caso concreto da regra mais favorável do art. 29, I e II, da Lei 8.213/1991.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo desprovimento do recurso extraordinário.

Considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 1.102, sugere-se a manutenção da tese fixada pelo Superior Tribunal de Justiça:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Aplica-se a regra definitiva prevista no art. 29, I e II, da Lei 8.213/1991, na apuração do salário-de-benefício, quando mais favorável do que a regra de transição contida no art. 3º da Lei 9.876/1999, aos segurados que ingressaram no Regime Geral da Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei 9.876/1999.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[BFP]