PREVIDÊNCIA SOCIAL — VALOR MÍNIMO DE BENEFÍCIO — EFICÁCIA IMEDIATA

— A jurisprudência de ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal firmou-se, de modo unânime e uniforme, no sentido da auto-aplicabilidade da normas inscritas no art. 201, §§ 5.º e 6.º, da Constituição da República.

— A garantia jurídico-previdenciária outorgada pelo art. 201, §§ 5.º e 6.º, da Carta Federal deriva de norma provida de eficácia plena e restida de aplicabilidade direta, imediata e integral. Esse preceito da Lei Fundamental qualifica-se como estrutura jurídica dotada de suficiente densidade normativa, a tornar prescindível *qualquer mediação legislativa concretizador do comando nela positivado.*

— Essa norma constitucional — por não reclamar a interpositio legislatoris *— opera, em plenitude, no plano jurídico, todas as suas conseqüências e virtualidades eficaciais.*

— A exigência inscrita no art. 195, § 5º, da Carta Política traduz comando que tem, por destinatário exclusivo, *o próprio legislador, no que se refere à criação, majoração ou extensão de* outros *benefícios ou serviços da seguridade social.*

— A aplicabilidade do conteúdo normativo do art. 201, §§ 5º e 6º, da Constituição, por revelar-se plena, imediata e integral, não depende, *por isso mesmo, da indicação de qualque específica fonte de custeio.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Agravo Regimental em Agravo de Instrumento
nº 154.156
Agravante: Instituto Nacional do Seguro Social — INSS
Agravado: Luiz Bergoch
Relator: Sr. Ministro CELSO DE MELLO

ACÓRDÃO

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

Brasília, 03 de agosto de 1993. *Moreira Alves* — Presidente. *Celso de Mello* — Relator.

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Celso de Mello — O presente recurso de agravo — manifestado pelo INSS sob a forma de *"agravo regimental"* (RISTF, art. 317) —, insurge-se contra a decisão por mim proferida (fls. 49/50) que negou trânsito, na esfera do Supremo Tribunal Federal, a agravo de instrumento deduzido em face de ato decisório da Presidência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região que não admitiu o processamento do apelo extremo interposto pelo ora recorrente.

Em suas razões recursais, expendidas neste agravo, o recorrente deixou consignado que (fls. 53/54), *verbis*:

"Não se conforma o Instituto Agravante com o eminente decisum *ora agravado por versar a matéria dos autos sobre auto-aplicabilidade ou não de norma constitucional, cuja interpretação é, inafastavelmente, conjugada com a regra do art. 195, § 5º da própria Constituição Federal e a do art. 59 do ADCT. E, em conseqüência, trata-se de hipótese de preceito constitucional cuja eficácia somente se operou com o advento da Lei nº 8.213/91 — norma regulamentadora do multicitado preceito constitucional.*

Conseguinte, somente a partir da referida Lei nº 8.213/91, pode-se atribuir plena eficácia à atinente norma constitucional.

.....

Em 'Suma', vigora o irrefutável entendimento de que multicitado preceito constitucional (art. 201, § 5º) não é auto-aplicável, visto que 'para o desfrute do direito garantido pelo texto magno, o legislador constituinte fez depender da vontade integrativa do legislador ordinário'. Enfim, trata-se de 'interpretação conjugada da norma constitucional citada com a regra do art. 195,

§ 5.º, da Lei Maior, e a do art. 59, parágrafo único, do ADCT'. É 'caso em que, com eficácia operada a partir do advento da lei n.º 8.213/91, diploma normativo-integrativo que lhe dá aplicabilidade plena, sobreveio a atividade regulamentadora do preceito constitucional'.

Com efeito, é de se atentar para a literalidade do disposto no caput *do art. 201, cuja redação é absolutamente idêntica ao caput do art. 195, ao remeter à lei a matéria nele disciplinada ('nos termos da lei'). A imperatividade do comando contido no § 5.º de ambos os dispositivos fica, claramente, na dependência da lei prevista no respectivo caput, de sorte a inexistir qualquer razão jurídica par se conferir auto-aplicabilidade a um deles, enquanto o outro seria destinado ao legislador. Se este fosse o caso de um dos artigos, deveria ser o art. 201, já que esta regra se reporta aos 'planos de previdência social', por sua vez objeto do art. 59 do ADCT. Nem se poderia distanciar o art. 201 do § 5.º do art. 195, por força também do disposto no § 2.º desse mesmo dispositivo constitucional (art. 201).*

.....

Aduz, finalmente, que (fls. 58/61):

.....

Na verdade, data maxima venia, aludido preceito constitucional (§§ 5.º e, ainda, o 6.º do artigo 201 da CF), possuindo conteúdo progamático, não poderiam ter aplicação imediata. Nem prescindir de fonte de custeio total. Isto, mesmo se considerado dito preceito uma garantia fundamental, comportando ainda a seguinte indagação: — de que valeria o Legislador assegurar tal garantia sem o meio de concretizá-la?

.....

Despiciendo dizer ao Eminente Julgador que a hipótese dos autos corresponde a Plano de Previdência Social, mediante contribuição, no modelo de Seguro Social (Art. 201, caput, da CF). Evidentemente, aqui, não se pode exigir a contraprestação previdenciária (benefício) sem a prestação contributiva, avultando-se, assim, o sentido programático de pertinentes dispositivos constitucionais (§§ 5º e 6º do art. 201 da CF).

Relevante é que o Legislativo, o Executivo e o próprio Judiciário vêm entendendo pela não auto-aplicabilidade dos multicitados dispositivos constitucionais (§§ 5.º e 6.º do art. 201 da CF). Mais ainda relevante é que, até mesmo nesse Pretório Excelso há precedente neste sentido, com remissão a concernentes proposições legislativas que deram concreção ao art. 201 da Magna Carta, como se demonstra, retro.

E, volta-se a repetir, em não se tratando de disposições auto-aplicáveis, unicamente, podem ser tidas como normas regulamentares da mesma espécie as Lei 8.212/91 e 8.213/91. A nenhuma outra lei, data maxima venia, pode-se atribuir mesma função regulamentadora. De se destacar que a Lei 7.787/89, mencionada em inúmeras decisões pertinentes à mesma espécie em exame como geradora de fonte de custeio para aplicação do § 5.º do art. 201 da Constituição Federal, apenas cuidou expressamente de reajustamento de valor de benefício previdenciário, em função do disposto no art. 58 do ADCT (arts. 14 e 15 da 7.787/89), bem ainda de alteração de alíquotas para determinadas categorias de contribuintes, sem implicar fonte total de custeio (Art. 195, § 5.º da CF). Aliás, trata-se, aqui, de divergência entre os próprios Egrégrios Tribunais Regionais Federais que entendem pela auto-aplicabilidade de multicitados dispositivos constitucionais, sendo que, dentre ditos Tribunais, o da 4.ª Região modificou o seu posicionamento em relação à mesma matéria, através de incidente de uniformização de jurisprudência. E o Ínclito Relator há de convir que se trata de interpretação de lei que não poderá deixar de ser levada ao Plenário dessa Suprema Corte de Justiça.

.....

E o que é mais fundamental:

Sendo, como também afirma a jurisprudência, conjugada a interpretação do multicitado dispositivo constitucional (Art. 201, § 5.º) com a regra do art. 195, § 5.º, da Lei Maior, e a do art. 59 do ADCT, desta mesma interpretação, data maxima venia, além de não poder se afastar o Julgador, ter-se-ia também matéria que, pelo que se depreende do disposto no art. 5.º, VII, do RISTF, refoge do âmbito da

competência da própria e Egrégia Turma Julgadora.

Outrossim, a correlação entre os § 2º, 5º e 6º, do art. 201 da Lei Máxima, com o art. 195, § 5º desta mesma Lei, bem ainda com os arts. 33, 40 e 145 da Lei 8.213/91 é incompatível com o *decisum* ora agravado e, particularmente, não poderia co-existir esse mesmo venerando Despacho agravado com referidos dispositivos legais (art. 33, 40 e 145 da Lei 8.213/91), a não ser que fossem tidos estes (multicitados dispositivos legais) como inconstitucionais, o que é por demais relevante para, por si só, remeter-se o feito ao Plenário dessa Colenda Corte de Justiça, em conformidade com o disposto no art. 11, I, do RISTF.

.....

Por não me haver convencido das razões apresentadas, submeto o presente recurso à apreciação desta E. Primeira Turma.

É o relatório.

VOTO

O Senhor Ministro Celso de Mello (Relator) — Trata-se de recurso extraordinário, não admitido pela Presidência do Tribunal inferior, no qual o ora agravante busca a reforma do acórdão impugnado no ponto em que este, decidindo a questão da aplicabilidade da norma inscrita no art. 201, §§ 5º e 6º, da Constituição Federal, interpretou o alcance desse preceito em função da regra consubstanciada no art. 195, § 5º, da mesma Carta Política, e no art. 59 do ADCT/88.

O Instituto Nacional do Seguro Social — INSS, ao deduzir o recurso extraordinário, (*a*) alegou que a decisão do Tribunal *a quo* infringiu o art. 195, § 5º, da CF; (*b*) sustentou que o preceito inscrito no art. 201, §§ 5º e 6º, da Carta Política depende, para efeito de sua incidência, de necessária complementação normativa a ser concretizada pelo legislador e (*c*) salientou que o acórdão impugnado ofendeu o art. 59 do ADCT/88.

Denegado o apelo extremo, manifestou o recorrente este agravo de instrumento para o Supremo Tribunal Federal.

Negue-lhe provimento, quer em função da auto-aplicabilidade da norma constitucional em questão, quer em face da forma incoerente e ilógica com que deduzida a pretensão recursal pela autarquia recorrente, quer, finalmente, pela uniforme orientação jurisprudencial fixada, sem maiores disceptações, no tema em exame, por ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, a garantia jurídico-previdenciária outorgada pelo art. 201, §§ 5º e 6º, da Carta Federal deriva de norma provida de eficácia plena e revestida de aplicabilidade direta, imediata e integral. Esse preceito da Lei Fundamental qualifica-se como estrutura jurídica dotada de suficiente densidade normativa, a tornar prescindível qualquer mediação legislativa concretizadora do comando nele positivado.

Sendo assim, desveste-se de qualquer fomento jurídico a pretensão recursal que busca condicionar a aplicabilidade do art. 201, §§ 5º e 6º, da Lei Fundamental, quer à edição de lei, quer à implantação progressiva dos planos de custeio e de benefício, nos termos fixados pelo art. 59 do ADCT/88.

Na realidade, a norma constitucional em questão — por não reclamar a *interpositio legislatoris* — opera, em plenitude, no plano jurídico, todas as suas conseqüências e virtualidades eficaciais.

De outro lado, a exigência inscrita no art. 195, § 5º, da Carta Política traduz comando que tem, por destinatário exclusivo, o próprio legislador, no que se refere à criação, majoração ou extensão de outros benefícios ou serviços da seguridade social.

Desse modo, a aplicabilidade do conteúdo normativo do art. 201, §§ 5º e 6º, da Constituição, por revelar-se plena, imediata e integral, não depende, por isso mesmo, da indicação de qualquer específica fonte de custeio.

Devo registrar, não obstante estas considerações, que a parte ora agravada conformou-se com o pronunciamento emanado do Tribunal Regional Federal em questão, satisfazendo-se com o reconhecimento judicial, ainda que em menor extensão temporal, do seu direito ao reajuste do benefício previdenciário.

A circunstância de o acórdão impugnado haver estabelecido a vigencia do benefício pre-

videnciário em questão a partir da Lei nº 7.787/89, e não a contar de 5.10.88, em nada favorece a pretensão recursal do INSS, especialmente em face do conteúdo da petição com que deduziu o apelo extremo.

A entidade autárquica recorrente, não obstante tenha expressamente reconhecido que o acórdão impugnado fundamentou-se na Lei 7.787/89, sustenta, de modo incoerente e ilógico, que o Tribunal *a quo* deu aplicabilidade direta e imediata ao comando emergente do art. 201, §§ 5º e 6º, da Constituição.

Daí, a correta decisão da Presidência do Tribunal *a quo* que, aplicando à espécie a Súmula 284 do STF, deixou de admitir o recurso extraordinário interposto pelo INSS.

Impõe-se registrar, por necessário, que a matéria suscitada na presente sede processual já foi apreciada por ambas as Turmas do STF que, *em precedentes específicos*, repeliram a pretensão recursal ora deduzida pelo INSS:

"PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO. PISO SALARIAL. ART. 201, §§ 5º E 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

As normas dos dispositivos acima mencionados, que estabelecem piso igual ao salário-mínimo para os benefícios previdenciários e gratificação natalina dos aposentados e pensionistas equivalente aos proventos do mês de dezembro, são auto-aplicáveis, independendo sua eficácia de edição de lei ordinária regulamentadora.

Agravo regimental improvido."

(Ag. 147.972-9-SC (AgRg), Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, DJU de 01.07.93)

"BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO — PISO — FONTE DE CUSTEIO. As regras contidas nos §§ 5º e 6º do art. 201 da Constituição Federal têm aplicabilidade imediata. O disposto no § 5º do art. 195 não as condiciona, já que dirigido ao legislador ordinário, no que vincula a criação, majoração ou extensão de benefício ou serviço da seguridade social à correspondente fonte de custeio total."

(Ag 148.401-3-RS (AgRg), Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, DJU de 26.03.93)

"Recurso extraordinário. Previdência Social. Benefício previdenciário. Constituição, art. 201, §§ 5º e 6º. Sua auto-aplicabilidade. Não se opõem à sua eficácia plena e imediata aplicação o art. 195, § 5º, da Constituição, nem os arts 58 e 59, do Ato de suas disposições Transitórias. Hipótese em que o acórdão recorrido estabeleceu a vigência do benefício a que se refere o § 5º do art. 201, da Constiuição, a partir da Lei nº 7.787/1989, e não a contar de 5.10.1988, conformando-se, entretanto, o autor com o julgado. Recurso extraordinário do INSS não admitido. Agravo regimental a que se nega provimento."

(RE 162.170-3/SP (AgRg), Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, DJU de 11.06.93)

Como assinalado, o entendimento exposto vem merecendo, *em sucessivos e inúmeros julgados*, a adesão uniforme dos membros integrantes desta Suprema Corte, o que torna de todo dispensável — ante a posição comum e convergente de ambas as Turmas — a submissão do pleito recursal ao Plenário do Tribunal, *v.g.*: 147.470-0 (AgRg), rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julg. em 29.06.93; RE 151.082-1 (AgRg), rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julg. em 29.06.93; Ag 149.953-3 (AgRg), rel. Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, DJU, 01.07.93; Ag 152.407-4 (AgRg), rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julg. em 21.05.93.

Impõe-se referir, neste ponto, que o INSS, ao sustentar a necessidade de apreciação da presente causa pelo Plenário do STF, deduziu nesta sede recursal questão inteiramente nova, versando a alegada inconstitucionalidade dos arts. 33, 40 e 145 da Lei nº 8.213/91.

Esse aspecto da controvérsia, porque sequer ventilado no acórdão recorrido, não se torna possível de cognição na instância recursal extraordinária, por evidente ausência de configuração do requisito do prequestionamento.

Não ventilada no acórdão recorrido a *quaestio* — que somente *agora* veio a ser suscitada pela parte recorrente —, deixa de caracterizar-se, tecnicamente, o prequestionamento da matéria, necessário ao conhecimento do recurso extraordinário (RTJ 98/754 - 116/451).

A imprescindibilidade do prequestionamento como requisito viabilizador do apelo extre-

mo impõe, consoante adverto CASTRO NUNES ("Teoria e Prática do Poder Judiciário", p. 345, item nº 11, 1943, Forense), a existência de "*uma controvérsia anterior à interposição do recurso*", *verbis*:

"*... É que pelo recurso extraordinário, o Supremo Tribunal não julga questões novas, que já então seriam por ele decididas em instância única.*"

É pacífico o entendimento deste Supremo Tribunal — apoiado no magistério da doutrina (RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, "Recurso Extraordinário e Recurso Especial", p. 123/124, 1990, RT) —, no sentido de que

"*No exame do recurso extraordinário, no Supremo Tribunal Federal, não é aplicável o princípio* jura novit curia, *pelo que os temas a serem apreciados devem ser anteriormente examinados na instância* a quo. *É o que resulta da jurisprudência consubstanciada nos verbetes 282 e 356 da Súmula.*"

(RE 99.978-7 (EDcl), rel. Min. ALDIR PASSARINHO, DJU de 22.08.86).

"*Não se aplica ao julgamento do recurso extraordinário, pelo Supremo Tribunal Federal, o princípio* jura novit curia."

(Ag 141.873-7-SP (AgRg), rel. Min. CELSO DE MELLO, DJU de 07.05.93).

Disso tudo resulta a impossibilidade de apreciar, nesta sede recursal, um tema jurídico que, *por ausência de prequestionamento*, não pode ter acesso à via do apelo extremo.

Finalmente, não procede a alegação do ora agravante de que precedente desta Corte, em matéria análoga, teria merecido, em sede de processo injuncional, decisão incompatível com o teor do ato decisório ora impugnado.

Uma leitura *atenta* da decisão proferida no MI 215-1-RS (DJU 16.3.90) evidencia que a referência à *incompletude* das normas inscritas no art. 201, §§ 5º e 6º, da Constituição Federal foi feita *ad argumentandum tantum*, com o claro propósito de demonstrar que, mesmo que se reconhecesse a necessidade de ulterior integração normativa dos preceitos em questão (não se declarou, portanto, que era imprescindível a *interpositio legislatoris*), a ação injuncional, de todo modo, não mereceria trânsito pelo fato de, a partir da formalização de proposições legislativas várias concernentes à matéria, não mais ser imputável ao Congresso Nacional, precisamente pelo caráter positivo dessa atuação parlamentar, a *inertia agendi vel deliberandi*, cuja ocorrência pode, *em tese*, dar lugar ao mandado de injunção.

Assim, e com estas considerações, nego provimento ao presente agravo.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Agravo Regimental do Agravo de Instrumento nº 154.156-4. Origem: São Paulo. Relator: Min. Celso de Mello. Agte.: Instituto Nacional do Seguro Social — INS. Advs.: Vilma Westmann Anderlini e outros. Agdo.: Luiz Bergoch. Advs.: Dionísio Ferreira Gomes e outros.

Decisão: A Turma negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Unânime. 1ª Turma, 03.08.93.

Presidência do Senhor Ministro Moreira Alves. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Ilmar Galvão.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Miguel Frauzino Pereira.