

O PROBLEMA DO VALOR REAL DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Eduardo M. Cavalcanti
Bacharelando do Curso de Direito/UFRN

SINOPSE PROPEDEÚTICA

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, novas garantias sobrevieram aos segurados da Previdência Social. As principais estão esculpidas nos artigos 194, 201 e 202, do texto permanente, e no artigo 58, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

Estes dispositivos constitucionais asseguram, *verbi gratia*, a irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194, IV), a renda mensal nunca inferior ao salário mínimo para os benefícios previdenciários (art. 201, § 5º), a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos mês a mês, no cálculo da renda mensal inicial dos benefícios (art. 202, caput) e a revisão dos benefícios concedidos antes da promulgação da Carta Magna de 1988, para fins de se restabelecer o poder aquisitivo, expresso em número de salários mínimos, que tinham na data de sua concessão (artigo 58, do ADCT).

No tocante às garantias dos artigos 201, § 5º, e 202, caput, certas celeumas emergiram entre os Tribunais pátrios sobre a eficácia da aplicação destes dispositivos. Nada obstante, a maioria da jurisprudência atingiu um consenso sobre a auto-aplicabilidade dos preceptivos acima apontados, com a receptividade deste entendimento, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça¹. Vale salientar que o artigo 58, do ADCT, não foi objeto deste tipo de contenda, uma vez que o seu parágrafo único determinou a sua eficácia a partir do sétimo mês da promulgação da Carta Magna.

Sem embargo da indubitável posição dos pretórios, a Administração Pública, precipuamente o Instituto Nacional do Seguro Social, não obedeceu, em alguns casos, ao estatuído pelas normas suso citadas. Por isto, restou aos segurados a via judicial, o ocasionou uma avalanche de processos ajuizados contra esta autarquia.

Atualmente, com a implantação do Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213/91), em dezembro de 1991², e, por conseguinte, com a introdução do reajuste proporcional do artigo 41, II, da Lei nº 8.213/91 os benefícios previdenciários vêm sofrendo defasagens em seu poder aquisitivo, as quais, do mesmo modo, estão levando os segurados a se albergarem no Poder Judiciário.

É sob esta ótica que o presente trabalho vai ser construído. Dessarte, torna-se necessário uma análise dos reajustes previstos antes da Constituição Federal de 1988, entre a Carta Magna e a implantação do reajuste da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e após a vigência do plano determinado por esta norma legal. Posteriormente, externaremos nossa conjetura sobre o valor real e a irredutibilidade dos benefícios previdenciários emergidos pela atual Constituição como princípios, para fins de se cotejar com o reajuste imposto pelo artigo 41, II, da Lei nº 8.213/ 91.

SÚMULA Nº 260, DO EX-TFR

A controvérsia do reajuste dos benefícios previdenciários suscitada antes da Constituição Federal de 1988 impeliu o extinto Tribunal Federal de Recursos à edição da Súmula

nº 260, a qual prescreve que:

“No primeiro reajuste do benefício previdenciário, deve-se aplicar o índice integral do aumento verificado, independentemente do mês da concessão, considerando, nos reajustes subsequentes, o salário mínimo atualizado.”

Nada obstante a primeira leitura desta epítome nos levar ao raciocínio de que se trata do mesmo reajuste preconizado pelo artigo 58, do ADCT³, iremos concordar que as regras outrora impostas, mormente no que concerne aos reajustes subsequentes dos benefícios previdenciários, o que se faria através do salário mínimo atualizado, diferenciam completamente da revisão instituída pelo mencionado dispositivo constitucional transitório.

Este raciocínio encontra-se abalizado na hermenêutica dos diplomas legais vigentes à época da criação da referida súmula. O artigo 25 da CLPS (Decreto nº 89.312, de 23/01/84), alterado posteriormente pelo Decreto-lei nº 2.171, de 13/11/84, proclamava que o salário mínimo seria apenas um marco temporal do reajuste dos benefícios previdenciários, cujo índice seria estabelecido pela Política Salarial vigente. Assim, se nos obtermos na lição do Juiz RIDALVO COSTA, pronunciada com inexcusável percuciência no voto da AC nº 13606 - SE⁴, chegamos à conclusão de que “o salário mínimo servia apenas de parâmetro para o enquadramento nas diversas ‘faixas’ que são, em geral, definidas nas diversas leis que cuidaram da política salarial, em determinadas épocas”.

Para tornar claro esta assertiva, basta observarmos a legislação que regulamentou o reajuste dos benefícios da Previdência Social. Por exemplo, o artigo 2º, do Decreto-lei nº 2.171/84, prescrevia que o reajuste dos benefícios far-se-ia sempre que fosse alterado o salário mínimo, cujos índices seriam os mesmos da política salarial. Assim, como a política salarial era definida por índices que tinham como parâmetro o salário mínimo, existiam normas legais que determinavam o índice e as faixas de salários mínimos. Nesta perspectiva, podemos citar a Lei nº 6.708/79 que adotou o INPC como índice para os reajustes semestrais dos salários em geral, adotando três faixas: até três vezes o maior salário mínimo, de três a dez salários mínimos e acima de dez salários mínimos. Posteriormente, surgiu o Decreto nº 84.560/80, modificado pela Lei nº 6.886/80, que por sua vez foi alterada pelo Decreto-lei nº 2.012/83, entre outras mudanças.

Vale frisar, portanto, que a Súmula 260 não vinculou o reajuste dos benefícios previdenciários com o índice de correção monetária ou real do salário mínimo, uma vez que nos reajustes subsequentes dos benefícios apenas se utilizaria, nas faixas de salários mínimos estabelecidas pela legislação como critério para se adotar o índice da política salarial, o salário mínimo então atualizado. Por conseguinte, benefícios com faixas de salários mínimos diferentes sofririam reajustes diferenciados, porquanto em cada faixa a política salarial determinava índices próprios.

Destarte, é de se entender que o reajuste da Súmula 260 não corresponde ao do artigo 58, do ADCT, haja vista que o reajuste disciplinado por aquela regra não previa que as prestações mantidas pela autarquia previdenciária fossem corrigidas no mesmo percentual do salário mínimo⁵.

ARTIGO 58, DO ADCT

Independentemente da posição dos Tribunais sobre a fórmula exata da Súmula 260, do ex-TFR, o reajuste dos benefícios deve corresponder ao índice aplicado ao salário mínimo, ou este serve apenas como marco temporal, é pacífico na jurisprudência que o artigo 58, do ADCT,

restabeleceu o valor real dos benefícios previdenciários, haja vista que os reajustes até então propugnados definhavam o seu poder aquisitivo. Por isto, o comentário de WOLGRAN JUNQUEIRA FERREIRA sobre o supracitado preceito arremata, à saciedade, qualquer dúvida sobre a situação dos benefícios previdenciários que subsistia antes da Constituição da República de 1988: “Este artigo revê uma grande injustiça que estava sendo feita com os aposentados, pois a prestação continuada não acompanhava qualquer índice que satisfizesse as perdas reais dos aposentados. Mês a mês iam os aposentados perdendo seus ganhos. Quem, há dez anos, recebia a prestação continuada ou a aposentadoria equivalente a dez salários mínimos, hoje não está recebendo 60% do que recebia, tendo uma perda real de grande vulto.”⁶

É de bom alvitre mencionar que, além da revisão estatuída pelo referido preceito, o reajuste dos benefícios previdenciários ficaram atrelados ao reajuste do salário mínimo até a implantação do Plano de Benefícios da Previdência Social⁷ (Lei nº 8.213/91), ex vi do artigo 14 da Lei nº 7.787, de 30 de junho de 1989.

Por isto, a partir da literalidade do artigo 58, do ADCT, podemos inferir duas conclusões: a) a revisão do artigo 58 tem como termo inicial o mês de abril de 1989⁸; b) a sua vigência exauriu-se com a implantação do Plano de Benefícios da Previdência Social (RSTJ 37/198).

É de se ressaltar, ainda, que a implantação da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, deu-se apenas em dezembro de 1991, com a sua regulamentação pelo Decreto nº 357, de 07 de dezembro de 1991. Porém, este entendimento não foi, *ab initio*, harmônico entre a doutrina e a jurisprudência, pois existiam aqueles que propugnavam pela idéia de que este diploma legal teve eficácia no dia de sua publicação.

A principal consequência de se ter admitido que a implantação da Lei nº 8.213/91 ocorreu na data de sua publicação consistiu na defasagem deflagrada pelo não reajuste dos 147%, pois adotando este entendimento os benefícios não teriam este índice, que reajustou, em setembro de 1991, o salário mínimo de Cr\$ 17.000,00 (dezessete mil cruzeiros) para Cr\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil cruzeiros), pois, em tal data, o artigo 58, do ADCT, não seria o parâmetro para se reajustarem os benefícios, mas sim a regra esculpida no artigo 41, II, da Lei nº 8.213/91, que repontou o sistema proporcional.

Com efeito, logo após a entrada em vigor da Lei nº 8.213/91, dúvidas afloraram acerca do percentual a ser aplicado aos benefícios previdenciários. Em princípio, a Previdência baixou a Portaria nº 3.845/91 concedendo abono de 54,60% aos proventos de valor igualou superior a Cr\$ 17.000,00 (dezessete mil cruzeiros). Posteriormente, reconhecendo parte de seu erro, o MPAS baixou novo ato, de nº 10/92, aumentando o valor do reajuste para 79,96%. Mais tarde, já com base na decisão proferida pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE nº 147.684-2/SP (RTJ 148/579), a Previdência finalmente reconheceu que os segurados tinham direito a um percentual de 147,06%, editando a Portaria nº 302/92.

Conclui-se, deste modo, que o artigo 58, do ADCT, serviu de critério de reajuste dos benefícios previdenciários até dezembro de 1991, data em que entrou em vigor o Plano de Benefícios da Lei nº 8.213/91.

O REAJUSTE A PARTIR DA LEI Nº 8.213/91

Malgrado o artigo 58, do ADCT, ter-se constituído como o critério que melhor assegurou, em toda a história da Previdência Social, o valor real dos benefícios previdenciários, com o advento da regulamentação da Lei nº 8.213/91, foi implantado para os benefícios o critério proporcional de reajuste. Proporcional, sim, pois que o reajuste dependia da data de

concessão dos benefícios.⁹

O índice do reajuste, com o passar do tempo, foi sendo alterado. Em 23 de dezembro de 1992, com a edição da Lei nº 8.542, o índice de correção dos benefícios passou a ser determinado pelo IRSM. Posteriormente, o reajuste dos benefícios previdenciários realizou-se com base na variação do IPC-r, instituído pela Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994, que regulamentou o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, criando a Unidade Real de Valor (URV). Atualmente, com o “Programa de Desindexação” criado pela Medida Provisória nº 1.503, de 30.06.95, a qual vem sendo reeditada mês a mês, o reajuste dos benefícios voltou a ser feito pela variação do INPC.

Vale salientar, na oportunidade, sem embargo da mudança constante dos indexadores, que o critério proporcional de reajuste não foi abandonado pelas normas editadas após a implantação do Plano de Benefícios (Lei nº 8.213/91).

Pois bem, a partir da implantação do Plano de Benefícios da Previdência Social, os benefícios foram, paulatinamente, perdendo o seu poder aquisitivo, em relação ao número de salários mínimos, justamente por não mais se enquadrarem no reajuste concedido ao salário mínimo. Essa realidade vem representando, hodiernamente, um dos maiores problemas de nossa sociedade, que necessita urgentemente de uma solução.

DO PROBLEMA

Diante do esposado, pode-se perceber que, até dezembro de 1991, o reajuste concedido aos benefícios previdenciários abalizava-se no artigo 58, do ADCT (RST J 46/46). Implantado o Plano de Benefícios regulado pela Lei nº 8.213/91, cujo primeiro reajuste foi adotado em janeiro de 1992, a defasagem dos benefícios em relação ao salário mínimo já ocorreu em tal momento.

Deveras, prescrevia o artigo 41, II, que os valores dos benefícios em manutenção seriam reajustados, de acordo com suas respectivas datas de início, com base na variação integral do INPC, calculado pelo IBGE, nas mesmas épocas em que o salário mínimo fosse alterado. Assim, tendo sido o salário mínimo modificado em janeiro de 1992, automaticamente os benefícios previdenciários seriam reajustados pela variação integral do INPC. Diante deste fato, poder-se-ia indagar: mas como os benefícios sofreram defasagem em relação ao salário mínimo, vez que este também era reajustado pela variação integral do INPC, a teor da Lei nº 8.222, de 05.09.91? Ora, o salário mínimo foi corrigido pelo índice da acumulação do INPC, aplicando-se o reajuste de 119,82342%, mais o aumento real de 4,02%, conforme determina a Portaria nº 42, de 20.01.1992, do MEFP, ou seja, os benefícios previdenciários não obtiveram o ganho decorrente deste último índice, como se deduz da tabela fornecida pela Portaria nº 3.037, de 24 de janeiro de 1992.

A segunda defasagem sobreveio a partir de 1º de maio de 1992, através da Lei nº 8.419, do sétimo dia do citado mês. Por meio desta norma, o salário mínimo passou a corresponder a Cr\$ 230.000,00 (duzentos e trinta mil cruzeiros), sendo corrigido, portanto, em aproximadamente 139,49027%. Vale ressaltar que este diploma legal, em seu artigo 7º, parágrafo único, instituiu o FAS - Fator de Atualização Salarial - como índice de aplicação ao reajuste do salário mínimo a partir de 1º de setembro de 1992. Por isto, sendo a correção pelo FAS estabelecida pela variação acumulada do IRSM - Índice de Reajuste do Salário Mínimo -, conforme se deduz do disposto no artigo 3º, da referida lei, a correção dos benefícios previdenciários, portanto, não mais seria realizada pelo mesmo índice de reajuste adotado para o salário mínimo.

Assim, no mês de maio, os benefícios também sofreram perda do seu poder aquisitivo,

em relação ao número de salários mínimos, haja vista que, de acordo com a Portaria nº 57, de 13 de maio de 1992, a qual foi editada com obediência ao artigo 41, II, da Lei nº 8.213/91, pois, repita-se, como este preceito ordenou que os valores dos benefícios seriam reajustados, com base na variação integral do INPC, nas mesmas épocas em que o salário mínimo fosse alterado, e o índice acumulado do INPC correspondeu a 130,3616%, menor, portanto, que o de 139,49027% concedido ao salário mínimo, não resta dúvida sobre a defasagem em relação ao número de salários mínimos.

Chegamos em setembro de 1992, por meio da Portaria nº 601, de 28 de agosto de 1992, com o salário mínimo de Cr\$ 522.186,94, cuja correção preconizada pelo FAS correspondeu a 127,0378% (artigos 1º e 2º). Destarte, obrigatoriamente o benefício previdenciário teria de ser corrigido, o que foi feito pelo índice do INPC correspondente a 124,7869% (Portaria nº 447, de 16 de setembro de 1992, artigo 1º).

Realizada esta perfunctória análise, a qual é suficiente para se inferir qual a causa da destruição do poder aquisitivo dos benefícios previdenciários, torna-se prescindível o exame da forma dos reajustes posteriores aos que foram acima verificados. Realmente, pode-se perceber a dança numérica da Política Salarial e dos índices de reajustes dos benefícios previdenciários e do salário mínimo. Uma vez no mesmo índice, não se concedia o aumento real do salário mínimo aos benefícios previdenciários; ou, quando se tinham índices diferentes, o reajuste do salário mínimo era superior.

Além do mais, para os fins deste trabalho, poderíamos apenas afirmar que a defasagem dos benefícios previdenciários é observada a olhos vistos, pois os benefícios até dezembro de 1991, quando lhes foram assegurados o reajuste do artigo 58, do ADCT, tinham o mesmo número de salários mínimos da época de suas concessões, e, atualmente, as rendas mensais correspondem a número de salários mínimos muito inferior ao do início do seu pagamento.

Tentaremos, adiante, definir o parâmetro que a Constituição Federal de 1988 impôs para que não houvesse a irredutibilidade dos benefícios previdenciários, bem como o alcance da garantia constitucional que determina o “reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, um caráter permanente, o valor real”.

DOS PRINCÍPIOS

Decerto que para se analisar qualquer garantia institucional¹⁰ da Constituição Federal de 1988, faz-se necessário perquirir, de logo, a sua natureza jurídica, ou seja, encontrar os princípios e as regras que norteiam a sua eficácia no mundo jurídico.

Tratando-se da Previdência Social, busco achegas na lição de WLADIMIR N. MARTINEZ¹¹, que afirma: “No seguro social, a solidariedade é básica, mas, exatamente por sua posição nuclear, o preceito sustentador distingue-se dos princípios básicos e dos técnicos, sobrepairando como diretriz superior”. Acrescenta, ainda, que “diferentemente do exame dos princípios por ela representados, o estudo da solidariedade social é a análise da Previdência Social. Ausente a solidariedade será impossível organizar a Previdência Social”.

Resta clarividente, destarte, que o princípio da Solidariedade corresponde ao alicerce de toda a construção da Previdência Social. Os seus corolários, portanto, representam os princípios e as regras que regem os direitos e as obrigações inerentes ao instituto da Previdência Social. E entre esses princípios, podemos citar dois que, malgrado existirem outros de notável relevância, são mais correlacionados com a finalidade deste trabalho: o da definitividade e o da irredutibilidade dos benefícios.

A regra da definitividade imposta aos benefícios da Previdência Social traduz-se no caráter substitutivo dos meios de subsistência do trabalhador. Por isto, as prestações mantidas pela previdência têm o objetivo de garantir ao obreiro condições que lhe permitam o sustento sem recorrer ao trabalho.¹²

Quanto ao princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios, podemos aduzir que consiste na manutenção do poder aquisitivo dos benefícios previdenciários, uma vez que, com o processo inflacionário que este País, até há muito pouco tempo, vinha sofrendo havia vários anos, as defasagens são, até hoje, motivo de preocupação do Estado e de toda a sociedade

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 194, III, 201, § 2º, e 202, *caput*, confirmou a atenção com que era tratada a defasagem dos benefícios previdenciários. Deveras, visam estes dispositivos à irredutibilidade do valor dos benefícios; ao seu reajustamento para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real; e ao reajuste dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais, respectivamente.

Assim, diante dos princípios acima expendidos e sob a situação hodierna dos benefícios previdenciários, questionamos: será que os modelos de reajustes adotados a partir da implantação do Plano de Benefícios da Lei nº 8.213/91 respeitam os direitos de irredutibilidade e preservação do valor real dos benefícios que a Carta Magna de 1988 protegeu? Entendemos que não.

Para abalizar nosso posicionamento, partimos do princípio da legalidade, que se pode verificar evidente no artigo 201, § 2º, e 202, *caput*, da Constituição Federal. Nestes preceitos está averbada a imprescindibilidade de lei regulamentadora, para fins de se definirem os critérios a serem utilizados para garantir a irredutibilidade e a preservação do valor real dos benefícios.

Porém, é de bom alvitre salientar que a necessidade de lei disciplinadora não autoriza o legislador a editar normas desvinculadas da realidade social e dos direitos e garantias resguardados pela Constituição Federal. Desse modo, não poderia o exegeta interpretar a necessidade de regulamentação determinada pelos supracitados artigos somente no aspecto do positivismo jurídico das normas constitucionais, pois “A Ciência do Direito nada tem que ver nessa concepção com os fatos históricos e sociais contemporâneos”¹³. Ou seja, na espécie, não pode o intérprete da norma que determina a regulamentação, por lei, da preservação do valor real e irredutibilidade dos benefícios previdenciários julgar simplesmente que a Lei nº 8.213/91, ao implantar o Plano de Benefícios, obedeceu ao princípio da legalidade, não se podendo, destarte, alterar o reajuste prescrito por esta norma, em razão dela estar atendendo a uma determinação constitucional, sem, no entanto, analisar se o reajuste adotado é condizente com os princípios abalizadores da Previdência Social, no que respeita, principalmente, à realidade social e contemporânea dos benefícios previdenciários.

Portanto, essas leis devem estar assentadas na estrutura normativa da Constituição, o que corresponde a compreender a sua concretude. O ínclito mestre PAULO BONAVIDES¹⁴ corrobora esse pensamento: “Toda concretização constitucional é aperfeiçoadora e criativa. Entender o contrário significa atar-se ao dogma e ao preconceito de perquirir o Direito onde ele já não existe: a vontade subjetiva do legislador ou essa mesma vontade quando se objetiva na lei, tratando-se ainda nesse caso, de uma vontade desatualizada e imobilizada pelo texto da norma”.

Pois bem. Qual a realidade social e histórica que mobilizou o Poder Constituinte da *Lex Mater* de 1988 e quais os fundamentos que erigem a garantia institucional da Previdência, no que toca à proteção do poder aquisitivo dos benefícios previdenciários?

DA INCONSTITUCIONALIDADE

A grande preocupação do Constituinte originário com a defasagem dos benefícios previdenciários fez exsurgir a regra do artigo 58, do ADCT. Os segurados viam suas rendas mensais, ao longo dos anos, serem aniquiladas pelo critério de reajuste proporcional que era adotado, o qual não acompanhava a velocidade do processo inflacionário.

Com o advento desta nova regra, que enquadrou os benefícios previdenciários nos mesmos índices de correção do salário mínimo, uma vez que estes seriam reajustados no afã de se obter o mesmo número de salários mínimos que tinham na data de sua concessão (Lei nº 7.787/89, artigo 14), uma grande aspiração foi assegurada: a de que os benefícios não perdessem o poder aquisitivo diante da avassaladora inflação.

Indubitavelmente, o número de salários mínimos que tinham na época da concessão seria o padrão ideal para se corrigirem os benefícios previdenciários. Ora, o salário mínimo é estabelecido para atender às necessidades básicas do trabalhador e às de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene e transporte (artigo 7º, IV, da CF/88). E como um dos princípios abalizadores da Previdência Social é o da definitividade, que se caracteriza pelo caráter substitutivo dos meios de subsistência do trabalhador, o mesmo número de salários mínimos da época da concessão apresenta-se como o sistema que melhor se coaduna com a realidade social dos benefícios previdenciários.

Outro argumento que alicerça este raciocínio consiste na fragilidade dos reajustes concedidos apenas para acompanhar os índices inflacionários, sejam eles altos, baixos ou deflacionários. Sabe-se que qualquer índice inflacionário, por mais irrisório, não é suficiente para sustar a perda do poder aquisitivo dos benefícios previdenciários. Com o tempo, sem sombra de dúvida, as rendas mensais irão sofrer defasagens.

O salário mínimo, ao revés, além da correção monetária causada pelos índices inflacionários, sofre reajustes reais, em razão da necessidade social que representa, que também caracteriza os benefícios previdenciários.

Desta forma, os princípios da irredutibilidade e da preservação do valor real dos benefícios previdenciários não correspondem apenas à equivalência dos índices da inflação, mas sim à realidade social e contemporânea dos benefícios previdenciários, a qual, compreendemos, significa assegurar o número de salários mínimos que estes tinham na data da concessão como método de reajuste.

Sob outra ótica, alertamos para o aspecto lógico da matéria em exame. Isto significa que o artigo 58, do ADCT, ao garantir a revisão dos benefícios previdenciários, concedendo-lhe o número de salários mínimos que tinham na data da concessão, cujo critério serviu de reajuste até dezembro de 1991, representou a comprovação de que os benefícios estavam defasados, e, por isso, devia ser restabelecido o seu poder aquisitivo. Assim, como compreender que a lei regulamentadora, criada para proteger a irredutibilidade dos benefícios e preservar-lhes o valor real, possa disciplinar reajustes que restaurem a defasagem outrora observada?

Deve-se entender, dessarte, que “a correção do valor dos benefícios é regra lógica, mas também jurídica; se o processo inflacionário tornar sem significação o valor, o benefício deixa de existir, de fato”¹⁵.

O mestre da hermenêutica, CARLOS MAXIMILIANO¹⁶, já defendia que “a interpretação das leis é obra de raciocínio e de lógica, mas também de discernimento e bom senso, de sabedoria e experiência”. Completa este raciocínio, ao afirmar que “interpretar uma expressão de Direito não é simplesmente tornar claro o respectivo dizer, abstratamente falando; é, sobretudo, revelar o sentido apropriado para a vida real, e conducente a uma decisão

reta.”

Cotejando estes arrazoados com a questão em análise, reputa-se como correta a idéia de que o artigo 58, do ADCT, veio a atender uma necessidade imperiosa, e, por isso, não poderia uma norma modificar uma regra que atende, com resultados favoráveis, uma garantia constitucional, implantando um critério que outrora foi condenado, em razão da defasagem que ocasionava.

As disposições transitórias visam à “transição de uma ordem jurídica para outra, procurando neutralizar os efeitos nocivos desse confronto, no tempo, entre regras de igual hierarquia, Constituição nova versus Constituição velha, e de hierarquia diversa, Constituição nova versus ordem ordinária preexistente”¹⁷. A finalidade destas normas consiste, portanto, na criação ou extinção de determinadas situações jurídicas, “para que a Constituição já se depare, na sua aplicação regular, com uma nova realidade”¹⁸.

Isto posto, entendemos que a solução para o reajuste dos benefícios previdenciários não pode ser outra, senão a de adotar o salário mínimo como parâmetro de reajuste, ou seja, os benefícios não poderiam ter o seu número de salários mínimos concedidos na data da concessão rebaixados.

Este raciocínio, nada obstante, pode ser desacreditado pelo argumento de que o artigo 7º, IV, da Constituição Federal veda a vinculação do salário mínimo para qualquer fim.

Entretanto, consideramos que a vinculação do número de salários mínimos para o reajuste dos benefícios previdenciários pode enquadrar-se em uma das liberalidades dispostas no mencionado dispositivo. O Pretório Excelso já se pronunciou neste sentido, em matéria semelhante, nestes termos:

EMENTA: “AÇÃO DE ALIMENTOS. FIXAÇÃO DE PENSÃO ALIMENTÍCIA COM BASE EM SALÁRIO MÍNIMO. ALEGAÇÃO DE MALTRATO AO ARTIGO 7º, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

- A fixação de pensão alimentícia tem por finalidade garantir aos beneficiários as mesmas necessidades básicas asseguradas aos trabalhadores em geral pelo texto constitucional.

- De considerar-se afastada, por isso, relativamente a essa hipótese, a proibição da vinculação ao salário mínimo, prevista no inciso IV do artigo 7º da Carta Federal.

- Recurso extraordinário não conhecido

(JSTF 159/227. Rel. Ministro ILMAR GALVÃO)

“(...)a despeito da liberalidade da regra do artigo 7º, IV, parte final, da CR/88, dentro dessa liberalidade, cabem-se os alimentos. Porque eles são para o sustento. Por sua natureza, hão igualmente de ser capazes de atender às necessidades vitais básicas dos alimentados: moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. Tampouco podem os alimentos - como o salário mínimo - perder o poder aquisitivo. Trata-se de tutela à subsistência humana, à vida humana. De modo que essa ligação íntima (por sua natureza

e função) entre o conceito de salário mínimo e o de alimentos, aponta como correta a igualdade de tratamento de ambos. Portanto, também a vinculação de um ao outro.” (grifos acrescentados) (AI nº 169.843-1, 18.8.92. Apud YUSSEF SAID CAHALI. Dos Alimentos. RT: São Paulo. 1993. 2 ed, p. 709)

Assim, como os benefícios previdenciários são de natureza alimentar, têm por objeto atender às necessidades vitais básicas dos alimentados: moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene e transporte e não podem perder o poder aquisitivo, não vemos qualquer óbice para que o salário mínimo seja adotado como critério de reajuste dos benefícios previdenciários.

Este posicionamento é percebido, também, em alguns julgados. É da jurisprudência:

“(…) O legislador constituinte, no escopo de recuperar o poder aquisitivo dos pensionistas, no artigo 58, do ADCT, determinou a atualização dos benefícios de prestação continuada, de modo que as pensões, a partir de abril de 1989 até a implantação do plano de custeio e benefícios, guardem equivalência, em termos de número de salários mínimos, à época das concessões. Contudo, ao implantar o Plano de Custeio e Benefícios da previdência, o legislador ordinário há que adotar critério de reajustamento que resguarde essa equivalência mínima, de forma a, curvando-se ao preceito constitucional inserto no art. 201, § 2º, preservar o valor real dos benefícios. “(entendimento do eminente magistrado WALTER NUNES DA SILVA JÚNIOR, Juiz Federal da 2ª Vara, da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, ao proferir sentença na Ação Ordinária nº 93.0025256-9).

“(…)Evolução da legislação previdenciária brasileira, análise do artigo 201, § 2º da CF/88, e artigo 58, do ADCT. Acerto na adoção do critério de preservação dessa relação, antes e depois do início da eficácia desses dispositivos. A regra constitucional é transitória, na medida em que é corretiva de defasagens pretéritas, mas tem caráter permanente enquanto princípio tradutor do mínimo valor real prescrito pelo artigo 201, § 2º.”

(AC nº 0214331/93 - RJ. TRF da 2ª Região. 2ª Turma. Rel. Juiz SÉRGIO D 'ANDREA. unânime. Decisão 07.03.94. DJ 14.02.95)

Poder-se-ia argumentar, ainda, contra a tese defendida no trabalho em comento, que a irredutibilidade dos benefícios previdenciários não está imune dos efeitos decorrentes do processo inflacionário. O que a irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados, *verbi gratia*, consoante este posicionamento, veda é a diminuição, por lei posterior, dos vencimentos que o juiz, em exercício antes de sua vigência, estivesse recebendo (RTJ 45/355). Quanto ao servidor, esta garantia protege aquilo que, a título de vencimentos, o mesmo já vinha percebendo (RTJ 112/768). Neste diapasão, o Ministro Soares Muñoz assinalou que: “... A garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos proíbe que a remuneração dos juízes seja reduzida. Não os

coloca, porém, a salvo das contingências resultantes da inflação, que atinge todos os cidadãos. Nem ela afasta a incidência de outras normas constitucionais, de conformidade com as quais os vencimentos de todos os servidores públicos, inclusive dos magistrados, são fixados em lei...” (RTJ 105/671,675).

Porém, não se há de admitir que a irredutibilidade dos benefícios previdenciários impossibilite apenas redução nominal do valor de suas rendas mensais. A uma, porque a irredutibilidade neste caso está consubstanciada no valor real dos benefícios, e não no valor nominal. A duas, porque, pelo caráter substitutivo dos benefícios e pela importância, social que ele representa, não se pode propugnar por uma legislação que reduza o seu poder aquisitivo.

Diante dos argumentos esposados, outra medida não pode ser deferida, senão a de negar vigência aos reajustes implantados a partir da Lei nº 8.213/91, considerando inconstitucional qualquer critério que diminua o número de salários mínimos que os benefícios previdenciários tinham na data da concessão.

CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, gostaríamos apenas de expressar a importância dos benefícios previdenciários para a sociedade. Deveras, o trabalhador, durante toda a sua atividade laboral, anseia por uma aposentadoria digna de todo o seu trabalho que prestou para a construção de sua família, de sua comunidade e de seu Estado. Porém, quando se aposenta, o que ocorre é o aviltamento dos valores dos seus benefícios previdenciários.

A solução deste problema seria, para nós, que os benefícios previdenciários nunca perdessem o número de salários mínimos aos quais correspondiam à época da concessão. É sabido e ressaltado que o salário mínimo, por representar o menor ganho que o trabalhador deve perceber, sofre reajustes maiores que os índices inflacionários, pois, se assim não fosse, seriam completamente inválidas as garantias sociais estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

Por conseguinte, voltamos a repetir a inconstitucionalidade das normas que regulam a irredutibilidade e o valor real dos benefícios pelas regras estabelecidas após a Lei nº 8.213/91, vislumbrando, pois, que o critério estabelecido pela Constituição Federal de 1988, e que deverá ser adotado pela norma infraconstitucional, rege-se pela equivalência do número de salários mínimos a que os benefícios previdenciários correspondiam na data da concessão.

NOTAS

1 Em relação ao artigo 201, § 5º, da CF/88, ver: RTJ 147/697, RTJ 148/621, RTJ 149/257, RTJ 149/629, RTJ 149/955. Quanto ao artigo 202, ver: JSTF 161/93, JSTF 181/23 e a Súmula nº 09, do TRF/5ª Região.

2 Muito se discutiu sobre a data da implantação do Plano de Benefícios instituído pela Lei nº 8.213/91, cujos reflexos desta contenda ocasionou, inclusive, a grande polêmica sobre o reajuste de 147%. Com julgamento do STF através do RE nº 147.684-2/SP, concedendo o mencionado índice, tornou-se claro o entendimento de que a implantação deste diploma legal operou-se a partir do Decreto nº 357, de 07 de dezembro de 1991. Neste sentido, ver RSTJ 40/177.

3 Aliás, algumas decisões dos nossos Tribunais enfatizam expressamente que o reajuste proclamado pela Súmula 260 assegura à renda mensal do benefício previdenciário o número de salários mínimos que tinham na data da concessão. Neste sentido ver: RSTJ 52/80.

4 DJU 15.05.92, p. 12932, decisão unânime. Ver, ainda, AC nº 1044412-PE, decisão unânime, 3ª Turma, TFR, Rel. Min. JOSÉ DANTAS, DJ 05.06.86; Embargos de Declaração na AC nº 109763-RS, decisão unânime, 1ª Turma, Rel. Min. WASHINGTON BOLIVAR, DJ 13.11.86; AC 319053, decisão unânime, 2ª Turma, TFR/3ª Região, Rel. Juiz JOSÉ KALIAS, DOE 10.06.91, AC 307440-SP, decisão unânime, 2ª Turma, TRF/3ª Região, Rel. Juiz ARICÊ AMARAL, DOE 20.05.91; AC 419505-RS, decisão unânime, 3ª Turma, TRF/3ª Região, Rel. Juiz VOLKMER DE CASTILHO, DJ 29.11.89.

5 Vale salientar que este entendimento é adotado pela Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, pois os cálculos dos processos que tramitam neste órgão jurisdicional, cuja pretensão visa ao reajuste do benefício previdenciário com

base na Súmula 260, do ex-TRF, são realizados em conformidade com o posicionamento acima albergado.

6 in Comentários à Constituição de 1988. Trecho transcrito no voto da AC nº 13605-SE Rel. Juiz RIDALVO COSTA, DJU 15.05.92, p. 12932, decisão unânime.

7 Neste sentido, ver: Recurso Extraordinário nº 178.572-1, 1ª Turma do STF, ReL. Min. ILMAR GALVÃO, decisão unânime. DJ 24.02.95, Seção I, p. 3694.

8 Neste sentido, ver: Recurso Extraordinário nº 177.934-9, 2ª Turma do STF, Rel. Juiz MARCO AURÉLIO, decisão unânime. DJ 03.03.95, Seção I, p. 4116.

9 O artigo 41, II, da Lei nº 8.213/91, prescrevia que: “O reajustamento dos valores de benefício obedecerá às seguintes normas: I - *omissis*; II - os valores dos benefícios em manutenção serão reajustados, de acordo com suas respectivas datas de início, com base na variação integral do INPC, calculado pelo IBGE, nas mesmas épocas em que o salário mínimo for alterado, pelo índice da cesta básica ou substituto eventual.”

10 Separar os direitos fundamentais das garantias institucionais foi uma preocupação de Schmitt na Alemanha, Seguindo essa linha, Gomes Canotilho em Portugal assevera: “... as instituições, como tais, têm um sujeito e um objeto diferente dos direitos dos cidadãos. Assim a maternidade, a família, a administração autônoma, a imprensa livre, o funcionalismo público, a autonomia acadêmica, são instituições protegidas diretamente como realidades sociais objetivas e só indiretamente se expandem para a proteção dos direitos individuais”. *Apud* PAULO BONAVIDES. Curso de Direito Constitucional. 5 ed. São Paulo: MALHEIROS. 1994. p. 498. Este entre nós corrobora o entendimento daquele, afirmando que são garantias do instituto que formam o componente institucional dos direitos fundamentais”. Destarte, podemos proclamar que ressalta-se na Constituição da República de 1998 a Previdência Social como garantia institucional.

11 Princípios de Direito Previdenciário. 3 ed. São Paulo: LTr. 1995. p. 76.

12 Neste sentido ver: WLADIMIR N. MARTINEZ. Ob. cit., p. 155-6.

13 PAULO BONAVIDES. Ob. cit., p. 458.

14 Ob. cit., p. 461.

15 WLADIMIR N. MARTINEZ. Ob. cit., p. 155.

16 Hermenêutica e Aplicação do Direito. 16 ed. Rio de Janeiro: FORENSE. 1996. p. 100.

17 LUÍS ROBERTO BARROSO. Disposições Transitórias, Delegações Legislativas e Poder Regulamentar. Revista de Direito Público. v. 96, p. 70.

18 LUÍS ROBERTO BARROSO. Ob. cit., p. 70.

BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Xavier de. Reajustamento de Benefícios Previdenciários. Revista Trimestral de Direito Público. nº 02, p. 89/99.

BARROSO, Luís Roberto. Disposições Transitórias. Delegações Legislativas e Poder Regulamentador. Revista de Direito Público. nº 96. p. 69/80.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 5 ed. São Paulo: Malheiros. 1994.

CAHALI, Yussef Said. Dos Alimentos. 2 ed. São Paulo: RT. 1993.

HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional. 1 ed. Belo Horizonte: Del Rey. 1995.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Reajustamento dos Benefícios após a Lei nº 8.213/91. Revista de Previdência Social. nº 138. Ano XVI. p. 374/376.

_____, Princípios de Direito Previdenciário. 3 ed. São Paulo. LTr. 1995.

MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense. 1996.

OLIVEIRA, Aristeu de. Legislação Previdenciária. 1 ed. São Paulo: Atlas. 1995.

SAMPAIO, Eliana Marinho. A Dança dos Números do INSS. Revista de Previdência Social. nº 139. Ano XVI. p. 471/472.