



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,
ALEXANDRE DE MORAES**

Ref.: RE nº 1.276.977/DF (Tema 1102/STF)
Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS
Recorrido: Vanderlei Martins de Medeiros

O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, representado pela Procuradoria-Geral Federal, órgão da Advocacia-Geral da União, vem à presença de V. Exa. formular **PEDIDO DE SUSPENSÃO NACIONAL DE PROCESSOS** que tenham por objeto a controvérsia desses autos até o seu trânsito em julgado, pelas razões a seguir.

I - O RECURSO

Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo INSS contra acórdão do C. STJ que, no julgamento do Tema Repetitivo nº 999, fixou a 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”*.

Em 27/08/2020, o STF, por unanimidade, reconheceu a repercussão geral da questão constitucional, distribuindo o recurso à relatoria do Min. Marco Aurélio. No julgamento do mérito, o relator negou provimento ao recurso extraordinário e propôs a fixação da seguinte tese (tema 1.102 da repercussão geral): *“Na apuração do salário de benefício dos segurados que ingressaram no Regime*



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

Geral da Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei nº 9.876/1999 e implementaram os requisitos para aposentadoria na vigência do diploma, aplica-se a regra definitiva prevista no artigo 29, incisos I e II, da Lei nº 8.213/1991, quando mais favorável que a norma de transição”. O relator foi acompanhado pelos Ministros Edson Fachin, Cármen Lúcia, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski.

De outro lado, o Ministro Nunes Marques abriu divergência, dando provimento ao recurso extraordinário interposto pelo INSS para, reformando o acórdão do STJ, restabelecer a sentença de improcedência e propor a seguinte tese: “*É compatível com a Constituição Federal a regra disposta no caput do art. 3º da Lei 9.876/1999, que fixa o termo inicial do período básico de cálculo dos benefícios previdenciários em julho de 1994*”. O voto divergente foi acompanhado pelos Ministros Dias Toffoli, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Luiz Fux (Presidente).

Com o placar empatado em 5 a 5, o Min. Alexandre de Moraes pediu vista e proferiu seu voto posteriormente em sessão virtual, seguindo o Min. Relator Marco Aurélio. No dia 08/03/2022, quando seria divulgado o resultado definitivo, o Min. Nunes Marques pediu destaque, razão pela qual o caso foi retirado do julgamento virtual e reiniciado em sessão plenária presencial em 01/12/2022, que assim concluiu o julgamento:

O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 1.102 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, vencidos os Ministros Nunes Marques, Roberto Barroso, Luiz Fux, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Em seguida, por unanimidade, foi fixada a seguinte tese: "O segurado que implementou as condições para o benefício previdenciário após a vigência da Lei 9.876, de 26.11.1999, e antes da vigência das novas regras constitucionais, introduzidas pela EC 103/2019, tem o direito de optar pela regra definitiva, caso esta lhe seja mais favorável", nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Redator para o acórdão). Não votou o Ministro André Mendonça, sucessor do Ministro Marco Aurélio (Relator). Ausente, justificadamente, o Ministro Nunes Marques. Presidência da Ministra Rosa Weber. Plenário, 1º.12.2022.

As atas de julgamento já foram publicadas, mas o acórdão ainda não foi publicado e as partes tampouco foram intimadas. Ante a aposentadoria do Min. Marco Aurélio e seu sucessor Ministro André Mendonça não ter votado, **o INSS entende que incidentes como este devem ser dirigidos à S. Exa. Min. Alexandre de Moraes, por ser o redator para o acórdão**, conforme o art. 38, IV, b do RISTF.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

II - FUNDAMENTOS PARA A SUSPENSÃO NACIONAL DE PROCESSOS

a) Da natureza e finalidade da suspensão nacional de processos sobre a mesma controvérsia:

Como se sabe, os artigos 1.035, §5º, 1.036 e 1.037, II, do CPC determinam que, reconhecida a repercussão geral, o relator deve suspender o processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão.

No caso, o recurso extraordinário foi lançado contra acórdão proferido em regime de recurso especial repetitivo, o que levou o próprio STJ a suspender a aplicação da tese. A suspensão foi mantida pelo Plenário do STF ao reconhecer a repercussão geral.

É possível manter a suspensão de forma difusa até o encerramento do julgamento pelo STF. Entretanto, tais pedidos vêm sendo reiteradamente rejeitados nas instâncias ordinárias, inclusive com a imposição de multa ao INSS. Por isso, defende-se aqui que a **suspensão seja mantida em controle concentrado até que o entendimento firmado no julgamento se torne definitivo com o trânsito em julgado**, tendo em vista que:

1. **o INSS ainda não conhece as razões de decidir do julgamento**, imprescindíveis para compreender e aplicar corretamente o entendimento firmado pelo STF a casos similares, pois o acórdão ainda não foi publicado e as partes tampouco foram intimadas;
2. **o entendimento firmado no acórdão ainda pode vir a ser modificado**, pois há uma grande probabilidade de que seja objeto de embargos de declaração com a função de, por exemplo:
 - a) inserir na tese jurídica ponto já enfrentado no acórdão;
 - b) inserir uma regra específica comum aos casos que versam sobre a matéria e não enfrentada na decisão embargada, complementando o precedente;
 - c) modular os efeitos da decisão, limitado o alcance do precedente no tempo; ou
 - d) estabelecer uma exceção, restringindo o alcance do precedente a um determinado grupo de situações peculiares.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

A manutenção da suspensão em sede de embargos de declaração vem sendo reconhecida pelo STF, a exemplo do paradigmático precedente do Ministro Luiz Fux nos Embargos de Declaração opostos contra o acórdão proferido no Tema 810 da repercussão geral.

O efeito suspensivo pleiteado permite, dentre outros ganhos:

1. evitar decisões sobre o tema em contextos em que os efeitos da tese podem vir a ser excluídos pelo julgamento de eventuais embargos de declaração;
2. evitar movimentações processuais e eventuais recursos que podem tornar-se inviáveis ou desnecessários após o trânsito em julgado do precedente qualificado;
3. proporcionar uma maior uniformidade, integridade e coerência ao tema, garantindo que situações jurídicas semelhantes não sejam tratadas de forma diversa em curto espaço de tempo;
4. evitar eventuais futuras ações desnecessárias de repetição de indébito de valores pagos; e
5. possibilitar que, caso firmada a tese em contrariedade ao INSS, os advogados públicos desistam dos recursos interpostos e renunciem ao direito de recorrer.

b) Do risco operacional: impossibilidade material de implementação da revisão

A despeito de sua total disposição para cumprimento da decisão, **há uma impossibilidade material de revisão pelo INSS neste momento, que extrapola as suas possibilidades técnicas e operacionais, assim como do DATAPREV.** Diante desse fato, invoca-se o artigo 23 da LINDB:

“Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais”.

Nesse sentido, o INSS busca exatamente prover-se das condições necessárias para fazer uma transição entre a interpretação vigente até então – para a qual se encontrava organizado – para a nova interpretação promovida por este C. STF, sem prejuízo aos interesses dos demais segurado do RGPS.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

O entendimento firmado demanda a alteração de sistemas, rotinas e processos que possuem impacto orçamentário de milhões de reais, investimento que não se justificava enquanto a tese estava em discussão, sob pena de realização de despesa financeira inútil e responsabilização perante os órgãos de controle caso a revisão fosse julgada indevida.

A revisão ora tratada implica a utilização de salários-de-contribuição anteriores a julho de 1994, situação que, por si só, impacta os diversos sistemas utilizados pelo INSS na simulação do cálculo da renda mensal inicial dos benefícios e no processamento dessa simulação, bem como o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), onde estão registrados os salários-de-contribuição dos segurados, utilizados no cálculo do valor da renda dos benefícios previdenciários.

Atualmente, são impactados no cálculo e na implantação/revisão das aposentadorias e outros benefícios os seguintes sistemas, que necessitam de atualização/reprogramação para serem utilizados considerando a inclusão de remunerações que podem chegar à década de 1970 (há mais de 50 anos):

- a) Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS;
- b) PRISMA (sistema concessório);
- c) Sistema Único de Benefícios; e
- d) Sistema Integrado de Benefícios – SIBE simulador.

Até novembro de 1999, quando publicada a Lei nº 9.876, o cálculo das aposentadorias utilizava no máximo os 48 salários-de-contribuição anteriores, selecionados os 36 últimos. Assim, um benefício concedido às vésperas da publicação da Lei nº 9.876/99, por exemplo, em 25.11.1999, considerava no máximo os salários de contribuição até 26.11.1995 (36 últimos salários-de-contribuição em um período não superior a 48 meses). Não havia a menor expectativa de se utilizar salários-de-contribuição anteriores a julho/1994.

Essa situação consolidada, especialmente pela estabilidade da moeda e dos índices inflacionários quando da publicação da Lei n. 9.876/99, fez com que os sistemas fossem restringidos ao longo do tempo para uso em data anterior a 1994. Por isso, **quase 30 anos depois, os sistemas atuais não permitem a simulação ou cálculo de RMI considerando remunerações anteriores a julho de 1994.**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

Uma mudança desse porte em todos os sistemas do INSS, especialmente pelo DATAPREV, além de gerar outros custos não previstos orçamentariamente para desenvolvimento do sistema, não são implementados com a mesma rapidez de organizações privadas, pois a Administração sujeita-se a padrões de programação já validados e aprovados, cronogramas de desenvolvimento e testes de ambientação para que sejam aprovados.

Para o período anterior a 07/1994, os sistemas do INSS não permitem a inclusão ou alteração automática de remuneração, sendo isso feito manualmente. Além do mais, os dados anteriores a 07/1994 não estão validados pelo INSS, pois encontram-se sujeitos a enormes inconsistências. O segurado tinha que trazer uma relação fornecida pelo empregador dos últimos 36 salários-de-contribuição dentro de um período não superior a 48 meses ou as guias de recolhimentos ou leitura (hoje de microfimes) no caso dos atuais segurados individuais ou facultativos.

Os dados referentes ao período anterior a julho de 1994 apresentavam um nível inferior de qualidade quando comparados aos de períodos mais recentes, pelas seguintes razões:

- a) A baixa maturidade tecnológica da época, que não possuía uma série de recursos de verificação, validação e tratamento dos dados;
- b) Os níveis de exatidão exigidos dos dados não eram tão rigorosos, pois sua utilização era limitada para fins estatísticos e comparativos. A concessão de benefícios era realizada mediante apresentação de documentos por parte do interessado, conforme legislação previdenciária da época; e
- c) Instabilidade monetária.

Após as mudanças nos diversos sistemas, **todo o aparato tecnológico de software necessitará de preparação de condições físicas para atender integralmente ao comando judicial, como a ampliação significativa das estruturas que recebem informação de vínculos e remunerações, tanto em tamanho do registro como em área de armazenamento.** Também será imprescindível a melhoria de performance e desempenho dos sistemas para não impactar em todo o ambiente de benefício, aumentando o tempo de processamento.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

Somente será possível viabilizar eventual rotina de revisão com a realização de mutirões e ações prévias de qualificação e complementação das informações anteriores ao período de 07/1994 no CNIS, com a necessidade de apresentação de documentos pelos segurados e digitalização de processos administrativos anteriores ao advento do INSS Digital (2016), para análise manual dos servidores.

Há também que se criar norma interna específica para regulamentar o modo de efetivar uma revisão dessa proporção, já que em tese seriam habilitáveis mais de 51 milhões de benefícios ativos e inativos. A implementação somente dessa revisão já impacta todo o atendimento atualmente realizado pelo INSS, com possível repercussão nos prazos acordados no RE n. 1171152, de relatoria de V. Exa., sendo necessário prazo para reorganização de rotinas, processos, servidores e sistemas para manter este acordo.

Outro aspecto de suma importância diz respeito ao atual momento em que o INSS busca reorganizar sua agenda de atendimento regular de benefícios requeridos administrativamente, que **atualmente encontra-se pendente de atendimento cerca de 5 milhões de segurados**, sendo que, uma movimentação imediata e da dimensão que está a exigir a revisão do Tema 1102 deste STF, provocaria um contingenciamento ainda maior da fila virtual de requerimentos.

Para que isso não ocorra, é necessário que o INSS consiga estabelecer um amplo plano de atendimento específico desta demanda, para o qual seriam canalizados recursos orçamentários específicos, pessoal, desenvolvimento de tecnologia informática e alteração substancial de fluxos de trabalho.

Como anteriormente anotado, a suspensão dos processos que envolvem o Tema 1102, permitiria ao INSS se reorganizar para dar atendimento a esta demanda.

c) Do risco judicial: inúmeras sentenças determinando implantação e pagamento imediato da revisão, inclusive como imposição de astreintes

Além do risco de colapso na atividade administrativa do INSS e da impossibilidade material de cumprimento da decisão neste momento, há ainda o **risco decorrente das decisões judiciais que determinam a imediata implantação da revisão.**



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

Vários juízes têm concedido tutela antecipatória já na citação, em processos que envolvem a revisão da vida toda. Outras decisões determinam a imediata implantação da revisão e o pagamento da nova renda mensal, sob pena de multa diária. Em alguns casos, inclusive, os magistrados têm determinado que se usem os cálculos simulados pelos segurados em sistemas vendidos na internet, que são imprecisos, não homologados, sem qualquer certificação e nem mesmo consideram os períodos em que não existem remunerações no CNIS, elevando assim abusivamente o valor da revisão em casos que a revisão seria inclusive desvantajosa. Em outros casos, o INSS tem embargado de declaração para apontar a necessidade de aguardar o trânsito em julgado da decisão para a correta delimitação da revisão, o que tem gerado multas por considerar os embargos protelatórios, conforme se pode constatar nas decisões em anexo.

Percebe-se, assim, o risco a que estão submetidos o INSS e seus servidores, posto que expostos a multas, responsabilidade por descumprimento de ordem judicial e até mesmo prisão em flagrante, mesmo não tendo como operacionalizar a revisão da vida toda.

Par além dos problemas que envolvem o próprio INSS, o próprio Poder Judiciário vem sofrendo as consequências do elevado número de ações ajuizadas, o que também pode conduzir a um estado de congestionamento e demora excessiva no atendimento de outras demandas.

Nesse sentido, há a possibilidade do INSS, após desenvolver o sistema de cálculo da revisão do Tema 1102, compartilhar com o Poder Judiciário e disponibilizá-lo para que os segurados possam simular o resultado, evitando que pessoas que não tem direito à revisão venham a demandar, tanto o INSS como o Poder Judiciário.

Outras ações conjuntas com o Poder Judiciário poderão ocorrer assim que os sistemas do INSS estiverem ajustados, tais como mutirões para acordo, oferta de acordo padrão para se evitar a judicialização.

Cogita-se, inclusive, de prévia definição dos índices de correção monetária a serem definidos oportunamente nos embargos de declaração a serem interpostos, o que reduziria excessivamente a discussão judicial em fase de cumprimento do julgado, assim como a padronização de documentos a serem utilizados para comprovação dos salários de contribuição anteriores à 1994.

Assim, a suspensão, ora requerida, contribuiria para uma condição de razoável estabilidade



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

administrativa e judicial, evitando-se atropelos na judicialização excessiva e com alta multiplicidade de processos de pessoas que nem mesmo teriam direito à revisão.

d) Da urgência e necessidade da concessão da suspensão nacional de processos que versem sobre o tema:

A suspensão nacional de processos mostra-se necessária em prol da segurança jurídica e da uniformidade, direcionando constitucionalmente a matéria nos juízos e tribunais de todo o país. Essa suspensão tem claro fundamento constitucional: pacificar entendimentos divergentes, homogeneizando as decisões dos diversos tribunais do país para **garantir a estabilidade temática definitiva do assunto.**

Portanto, é imprescindível aguardar o trânsito em julgado do julgamento para a correta resolução das controvérsias e a eliminação das incertezas jurídicas, já que **somente ao definir todos os parâmetros judiciais para aplicabilidade do precedente em questão é que o STF conferirá homogeneidade para os julgados que advirão e permitirá boas decisões administrativas de gestão do assunto.**

Há muitos riscos no cenário jurídico enquanto não emitida a orientação jurisprudencial acobertada pela coisa julgada, pois as balizas normativas e gerenciais para que o INSS cumpra o entendimento do STF sobre a matéria são frágeis e/ou ausentes. Além disso, inúmeras decisões jurisdicionais podem vir a ser futuramente anuladas ou reformadas caso em desconformidade com o entendimento a ser fixado, o que se revela altamente contraproducente e incoerente com a sistemática de precedentes qualificados.

Encontram-se, nesse sentido, algumas decisões monocráticas ou de turma, no STF, que determinam o sobrestamento de processos até o julgamento dos embargos declaratórios: o ARE 1.102.185, Min. Gilmar Mendes ; RE 1.095.545, Min. Alexandre de Moraes; RE 1.108.154, Min. Rosa Weber; RE 1.106.808, Min. Ricardo Lewandowski.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL**

III - DO PEDIDO

Ante o exposto, o INSS requer **a suspensão nacional de todos os processos sobre a matéria, até que sobrevenha o trânsito em julgado desse RE nº 1.276.977/DF** (Tema 1102/STF).

Termos em que pede deferimento.

Brasília/DF, 07 de fevereiro de 2023.

ADRIANA MAIA VENTURINI
Procuradora-Geral Federal

LARISSA SUASSUNA CARVALHO BARROS
Subprocuradora Federal de Contencioso

LAEL RODRIGUES VIANA
Procurador Federal
Diretor da Procuradoria Nacional Federal de Contencioso Previdenciário

FÁBIO VICTOR DA FONTE MONNERAT
Procurador Federal
Coordenador-Geral de Tribunais Superiores
Procuradoria Nacional Federal de Contencioso

MARCOS FELIPE ARAGÃO MORAES
Procurador Federal
Procuradoria Nacional Federal de Contencioso