

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Discute-se nos autos a possibilidade de cumulação da aposentadoria por invalidez cujas condições para concessão foram implementadas na vigência da Lei nº 8.213/91 com anterior auxílio-suplementar, concedido nos termos do art. 9º da Lei nº 6.367/76.

Conforme relatado, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com fundamento na letra **a** do permissivo constitucional, interpôs recurso extraordinário contra acórdão mediante o qual a Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul concluiu pela possibilidade da cumulação. Alegou o recorrente, em suma, que o acórdão recorrido teria contrariado os art. 5º, inciso XXXVI; 195, § 5º, da Constituição Federal. De sua óptica, a cumulação é inválida, em razão do disposto no art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 6.367/76 e do fato de o auxílio-suplementar não se confundir com o auxílio-acidente.

Em 4/10/12, o Plenário da Corte concluiu pela existência da repercussão geral da matéria constitucional versada nestes autos (Tema nº 599). Reproduzo a ementa do acórdão proferido naquela ocasião:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-SUPLEMENTAR. CONVERSÃO EM AUXÍLIO-ACIDENTE. POSTERIOR APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. ACUMULAÇÃO DE BENEFÍCIOS. LEIS N°S 6.367/76 E 8.213/91 E MP N° 1.596/1997 - CONVERTIDA NA LEI N° 9.528/97. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA REPERCUSSÃO GERAL NOS RE N°S 416.827 E 415.454. DIVERSIDADE. NECESSIDADE DE CRIVO DO PLENÁRIO. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL” (RE nº 687.813/RS-RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 18/10/12).

A questão constitucional a ser enfrentada é, portanto, a viabilidade da percepção simultânea de auxílio-suplementar, concedido à luz da Lei nº 6.367/76 (art. 9º), com aposentadoria por invalidez implementada na vigência da Lei nº 8.213/91, à luz do instituto do direito adquirido e da vedação da criação, majoração ou extensão de benefício ou serviço de seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS – EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO

AUXÍLIO-SUPLEMENTAR

De início, importa discorrer sobre a evolução legislativa do benefício do auxílio-suplementar e sua conexão com o auxílio-acidente.

O termo auxílio-acidente surgiu, inicialmente, no texto da Lei nº 5.316/67, que integrou o seguro de acidentes do trabalho à Previdência Social. Referido benefício era devido ao acidentado que tivesse a redução permanente da capacidade para o trabalho em porcentagem superior a 25% (art. 7º da Lei 5.316/67). Posteriormente, foi sancionada a Lei nº 6.367/76, a qual dispôs sobre o seguro de acidentes do trabalho a cargo do antigo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Essa lei estabeleceu distinções entre o auxílio-acidente e o auxílio-suplementar, nos seguintes termos:

“Art. 6º O acidentado do trabalho que, após a consolidação das lesões resultantes do acidente, permanecer incapacitado para o exercício de atividade que exercia habitualmente, na época do acidente, mas não para o exercício de outra, fará jus, a partir da cessação do auxílio-doença, a auxílio-acidente.

§ 1º **O auxílio-acidente, mensal, vitalício e independente de qualquer remuneração ou outro benefício não relacionado ao mesmo acidente**, será concedido, mantido e reajustado na forma do regime de previdência social do INPS e corresponderá a 40% (quarenta por cento) do valor de que trata o inciso II do Art. 5º desta lei, observado o disposto no § 4º do mesmo artigo.

(…)

Art. 9º O acidentado do trabalho que, após a consolidação das lesões resultantes do acidente, apresentar, como sequelas definitivas, perdas anatômicas ou redução da capacidade funcional, constantes de relação previamente elaborada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), as quais, embora **não impedindo o desempenho da mesma atividade, demandem, permanentemente, maior esforço na realização do trabalho**, fará jus, a partir da cessação do auxílio-doença, a um auxílio mensal que corresponderá a 20% (vinte por cento) do valor de que trata o inciso II do Artigo 5º desta lei, observando o disposto no § 4º do mesmo artigo.

Parágrafo único. **Esse benefício cessará com a aposentadoria do acidentado** e seu valor não será incluído no cálculo de pensão.”

Da leitura dos dispositivos transcritos, vê-se que o **auxílio-acidente**

se destinava ao trabalhador acidentado que, após a consolidação das lesões, permanecia **incapacitado** para a prática das atividades que habitualmente exercia. Por sua vez, o **auxílio-suplementar** por acidente do trabalho era devido ao acidentado do trabalho que, após a consolidação das lesões, conseguia **desempenhar as mesmas atividades**, porém com maior esforço devido a perdas anatômicas ou redução da capacidade funcional.

Com o advento da Lei nº 8.213/91, a descrição do que seria **o auxílio-suplementar por acidente do trabalho** passou a integrar o art. 86 da Lei 8.213/91, dedicado ao **auxílio-acidente**. Eis a redação original desse dispositivo:

“Subseção XI
Do auxílio-acidente

Art. 86. O auxílio-acidente será concedido ao segurado quando, após a consolidação das lesões decorrentes do acidente do trabalho, resultar sequela que implique:

I - redução da capacidade laborativa que exija **maior esforço ou necessidade de adaptação** para exercer a mesma atividade, independentemente de reabilitação profissional;

II - redução da capacidade laborativa que **impeça, por si só, o desempenho da atividade** que exercia à época do acidente, porém, não o de outra, do mesmo nível de complexidade, após reabilitação profissional ou

III - redução da capacidade laborativa que **impeça, por si só, o desempenho da atividade** que exercia à época do acidente, porém não o de outra, de nível inferior de complexidade, após reabilitação profissional.

§ 1º **O auxílio-acidente, mensal e vitalício**, corresponderá, respectivamente às situações previstas nos incisos I, II e III deste artigo, a 30% (trinta por cento), 40% (quarenta por cento) ou 60% (sessenta por cento) do salário-de-contribuição do segurado vigente no dia do acidente, não podendo ser inferior a esse percentual do seu salário-de-benefício.”

Desse modo, pode-se afirmar que o **auxílio-suplementar**, previsto **inicialmente na Lei nº 6.367/76, foi incorporado ao auxílio-acidente**, nos termos do **art. 86 da Lei nº 8.213/91**.

Apresentadas as premissas legais, passo à análise da legislação no tocante à possibilidade de acumulação do auxílio-suplementar com a aposentadoria.

MARCOS LEGAIS QUANTO À CUMULAÇÃO DO AUXÍLIO-SUPLEMENTAR COM APOSENTADORIA

A Lei nº 6.367/76, como se viu, fez clara distinção ao, de um lado, prever o auxílio-acidente de natureza mensal e vitalício (art. 6º, § 1º) e, do outro, dispor que o pagamento do auxílio-suplementar por acidente do trabalho “cessará com a aposentadoria do acidentado e seu valor não será incluído no cálculo de pensão” (art. 9º, parágrafo único)¹.

Com a Lei nº 8.213/91, o auxílio-acidente permaneceu com seu caráter vitalício (art. 86, § 1º). E, como já explicitado, o auxílio-suplementar, com o advento da referida lei, **foi incorporado ao auxílio-acidente**. A par dessas constatações, cumpre ressaltar que **a redação original do art. 86 da Lei nº 8.213/91 não impedia a cumulação do auxílio-acidente com a aposentadoria**. Na verdade, isso era permitido **de maneira clara, conforme dispunha o § 3º do referido artigo**: “O recebimento de salário ou concessão de outro benefício não prejudicará a continuidade do recebimento do auxílio-acidente” (grifo nosso). Como se nota, **o auxílio-suplementar** tornou-se, com a Lei nº 8.213/91, **vitalício e cumulável com aposentadoria**.

Contudo, com a edição da MP nº 1.596-14/97, convertida na Lei nº 9.528/97, houve sensível mudança quanto a esse específico ponto. A referida medida provisória alterou o § 1º do art. 86 da Lei nº 8.213/91, fazendo constar que **o auxílio-acidente mensal “será devido, observado o disposto no § 5º, até a véspera do início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado”** (grifo nosso). Pela nova redação, **não poderia mais esse benefício ser cumulado com qualquer aposentadoria** (afinal, ele passou a ser devido até a véspera do início de qualquer aposentadoria). O § 2º foi mais expresso, ao estipular que “[o] auxílio-acidente será devido a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença (...), vedada sua acumulação com qualquer aposentadoria” (grifo nosso). O § 3º também trouxe indicativo da impossibilidade da cumulação: “o recebimento de salário ou concessão de outro benefício, **exceto de aposentadoria**, observado o disposto no § 5º, não prejudicará a continuidade [d]o recebimento do auxílio-acidente” (grifo nosso).

Em síntese, o quadro acima demonstra que **quem era beneficiário do auxílio-suplementar** (Lei nº 6.367/76), o qual foi incorporado ao

1 Evidentemente, não está em discussão, no presente caso, a interpretação da extensão do art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 6.367/76.

auxílio-acidente (Lei nº 8.213/91), e teve direito adquirido à aposentadoria no ínterim que vai do início da vigência da Lei nº 8.213/91 até 10/11/97, véspera da entrada em vigor da MP nº 1.596-14/97, pode cumular ambos os benefícios.

Já quem era beneficiário do auxílio-suplementar (Lei nº 6.367/76) e teve direito adquirido à aposentadoria a partir de 11/11/97, quando entrou em vigor a MP nº 1.596-14/97, não pode cumular esses benefícios. Se for recebida a aposentadoria, deve ser cessado o recebimento do auxílio-suplementar.

Não se trata, nesse caso, de se negar o caráter vitalício (surgido com a Lei nº 8.213/97) do auxílio-suplementar, e sim de observar a impossibilidade legal de cumulação de qualquer aposentadoria – cujas condições para a concessão foram implementadas a partir de 11/11/97 (MP nº 1.596-14/97) – com o auxílio-acidente, que incorporou o citado auxílio-suplementar. Note-se, aliás, que, se não houver a concessão de tal aposentadoria, o segurado pode continuar gozando do auxílio-suplementar.

Em sentido convergente, cito lição de Daniel Machado Rocha:

“Com o advento da Lei nº 8.213/91, a disciplina legal do auxílio suplementar restou totalmente absorvida pela do auxílio-acidente no art. 86 e parágrafos. (...) Como no novo Plano de Benefícios, em sua feição originária, a concessão de qualquer outro benefício previdenciário não era causa extintiva do auxílio-acidente, podemos inferir que todos os segurados que se aposentaram na vigência da Lei nº 8.213/91 possuem direito à manutenção da percepção do auxílio-suplementar.

(…)

Sobrevindo a Lei nº 9.528, o panorama recebeu novos contornos, pois em virtude das modificações operadas nos arts. 31 e 34 e no § 3º do art. 86 do Plano de Benefícios, o valor mensal percebido a título de auxílio-acidente foi incluído, para fins de cálculo, no salário de contribuição, e o benefício deixou de ser vitalício, para que não houvesse dupla valoração. Evidentemente, tendo os valores percebidos a título de auxílio-acidente (regra aplicável aos benefícios de auxílio suplementar) sido incluídos no cálculo do salário de contribuição, impediu-se o acúmulo dessa prestação com qualquer espécie de

aposentadoria do regime geral (§ 1º do art. 86)''² (grifo nosso).

Insta realçar que as compreensões acima – incluindo a ideia de que, segundo a **mens legislatoris**, aplica-se ao auxílio-suplementar, com o advento da Lei nº 8.213/91, a possibilidade de cumulação de benefício acidentário com aposentadoria nos termos referidos – já foram consolidadas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça³, inclusive no âmbito de sua Terceira Seção (EREsp nº 399.921/SP, Rel. Min. **Nilson Naves**, DJ de 5/9/05; EREsp nº 590.319/RS, Rel. Min. **Hamilton Carvalhido**, DJ de 10/4/06). Afora isso, é evidente que tais entendimentos são resultantes, ao cabo, da aplicação de orientações relativas à inexistência de direito adquirido a regime jurídico e ao princípio do **tempus regit actum**, sobre as quais discorrerei a seguir.

JURISPRUDÊNCIA DA CORTE SOBRE A APLICAÇÃO DO *TEMPUS REGIT ACTUM* EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA

A jurisprudência desta Corte Suprema é sólida quanto à inexistência

² ROCHA, Daniel Machado. **Comentários à lei de benefícios da Previdência Social**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

³ A título de exemplo, **vide** os seguintes precedentes do Superior Tribunal de Justiça: AgInt no REsp nº 1.559.547/SP, Rel. Min. **Napoleão Nunes Maia Filho**, Primeira Turma, julgado em 12/9/17, DJe de 22/9/17; AgInt no AREsp nº 966.491/SP, Rel. Min. **Herman Benjamin**, Segunda Turma, julgado em 16/2/17, DJe de 7/3/17; AgRg no REsp nº 1.339.137/SP, Rel. Min. **Napoleão Nunes Maia Filho**, Primeira Turma, julgado em 25/3/14, DJe de 3/4/14; AgRg no REsp nº 1.347.167/RS, Rel. Min. **Ari Pargendler**, Primeira Turma, julgado em 18/12/12, DJe de 4/2/13; REsp nº 1.365.970/RS, Rel. Min. **Eliana Calmon**, Segunda Turma, julgado em 2/5/13, DJe de 10/5/13; AgRg no AgRg no REsp nº 1.100.856/SP, Rel. Min. **Sebastião Reis Júnior**, Sexta Turma, julgado em 6/10/11, DJe de 14/11/11; AgRg no REsp nº 925.257/RJ, Rel. Min. **Haroldo Rodrigues** (Desembargador Convocado do Tj/ce), Sexta Turma, julgado em 3/8/10, DJe de 23/8/10; AgRg no REsp nº 1.109.218/MG, Rel. Min. **Laurita Vaz**, Quinta Turma, julgado em 29/4/09; AgRg no Ag nº 818.417/SP, Rel. Min. **Paulo Gallotti**, Sexta Turma, julgado em 6/2/07; REsp nº 595.147/RS, Rel. Min. **Arnaldo Esteves Lima**, Quinta Turma, julgado em 20/11/06; REsp nº 841.380/RJ, Rel. Min. **Arnaldo Esteves Lima**, Quinta Turma, julgado em 12/9/06, DJ de 9/10/06; REsp nº 748.864/SP, Rel. Min. **José Arnaldo da Fonseca**, Quinta Turma, julgado em 14/6/05, DJ de 15/8/05; REsp nº 683.578/SP, Rel. Min. **Laurita Vaz**, Quinta Turma, julgado em 22/2/05, DJ de 14/3/05; REsp nº 590.319/RS, Rel. Min. **Felix Fischer**, Quinta Turma, julgado em 8/6/04, DJ de 2/8/04; REsp nº 279.053/RS, Rel. Min. **Hamilton Carvalhido**, Sexta Turma, julgado em 2/3/04, DJ de 3/5/04; REsp nº 314.096/RS, Rel. Min. **Gilson Dipp**, Quinta Turma, julgado em 13/3/02, DJ de 8/4/02.

de direito adquirido a regime jurídico previdenciário, devendo ser aplicável o princípio do **tempus regit actum** nas relações previdenciárias.

Tal entendimento foi observado no julgamento da ADI nº 3.104/DF, em que o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu pela constitucionalidade das disposições da EC nº 41/03 que alteraram as regras de aposentadoria dos servidores públicos e revogaram, expressamente, o art. 8º da EC nº 20/98. A ementa desse julgado foi assim resumida:

"CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ART. 2º E EXPRESSÃO '8º' DO ART. 10, AMBOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 41/2003. APOSENTADORIA. TEMPUS REGIT ACTUM. REGIME JURÍDICO. DIREITO ADQUIRIDO: NÃO-OCORRÊNCIA."

1. A aposentadoria é direito constitucional que se adquire e se introduz no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente.

2. **Em questões previdenciárias, aplicam-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade.**

3. Somente os servidores públicos que preenchiam os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional nº 20/1998, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contida, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional nº 41/2003.

4. Os servidores públicos, que não tinham completado os requisitos para a aposentadoria quando do advento das novas normas constitucionais, passaram a ser regidos pelo regime previdenciário estatuído na Emenda Constitucional nº 41/2003, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional nº 47/2005.

5. **Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente" (ADI nº 3.104, Rel. Min. Cármel Lúcia, Tribunal Pleno, DJ de 9/11/07).**

Do voto da Relatora, Ministra **Cármel Lúcia**, extrai-se a seguinte fundamentação:

"4. A questão objeto da presente ação não é nova no Supremo Tribunal Federal, que tem **consolidada jurisprudência sobre a inexistência de direito adquirido a regime jurídico previdenciário.**

Na sessão Plenária de 18/8/2004, por ocasião do julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.105 e nº 3.128, ambas de relatoria da Ministra **Ellen Gracie**, o Supremo Tribunal Federal decidiu que:

'EMENTAS: 1. Inconstitucionalidade. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Ofensa a direito adquirido no ato de aposentadoria. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Emenda Constitucional nº 41/2003 (art. 4º, caput). Regra não retroativa. Incidência sobre fatos geradores ocorridos depois do início de sua vigência. Precedentes da Corte. Inteligência dos arts. 5º, XXXVI, 146, III, 149, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, da CF, e art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribua à condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair **ad aeternum** a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de lei tributária que, anterior ou ulterior, os submeta à incidência de contribuição previdencial. Noutras palavras, não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento. (...)' (DI 18/2/2005, grifos nossos)

5. A aposentadoria constitui-se em direito constitucional que se adquire e que se introduz no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente.

Incide sobre ela o direito vigente no momento de seu reconhecimento formal, pelo que lei posterior não pode alterá-la, em face do aperfeiçoamento do ato jurídico, resguardado constitucionalmente em sua configuração e em seus efeitos (art. 5º, inc. XXXV).

Como consignei em outra oportunidade 'O direito constitucional fundamental à aposentadoria configura-se para o beneficiário no momento em que lhe é, formal e publicamente, reconhecido o seu direito, tendo ele cumprido todos os requisitos constitucionais e infraconstitucionais para o seu exercício na forma da legislação vigente'; (*Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.p. 438) .

6. Na espécie em pauta, a Autora insiste em que a Emenda Constitucional nº 20/1998 teria estabelecido direitos subjetivos previdenciários que passariam a compor o patrimônio jurídico de seus representados, ainda que não estivessem eles aposentados, quer dizer, ainda que não tivessem titularizado o direito, nem aperfeiçoado o ato pelo qual se aposentassem.

Assertiva da Autora de que o direito subjetivo, garantido constitucionalmente aos servidores, detentores de cargo efetivo que ingressaram no serviço público até 16 de dezembro de 1998, [teria se incorporado] ao patrimônio jurídico deles, de modo definitivo, como direito adquirido; (fl. 7) não pode prosperar.

7. Com o advento da Emenda Constitucional nº 20/1998, o sistema de previdência social foi modificado, instituindo-se novo regime jurídico de aposentação para os servidores públicos, e, ao seu lado, normas de transição foram estabelecidas para regular as situações específicas daqueles servidores que, na data da publicação daquela emenda constitucional, 16/12/1998, já tivessem cumprido os requisitos exigidos para a obtenção dos benefícios com base nos critérios previstos na legislação antes vigente (art. 3º - É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente).

Os servidores públicos que não preencheram tais critérios passaram a ter a sua condição submetida ao novo regime previdenciário, sem terem adquirido direito à manutenção do anterior, o que somente ocorreria no momento da implementação dos requisitos exigidos e segundo o regime vigente no exato momento em que se aperfeiçoasse a aposentação. **Isso porque, em questões previdenciárias,**

aplicam-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade, conforme reiterada jurisprudência desta Casa.

8. O art. 8º da Emenda Constitucional nº 20/1998, como ponderado pelo ilustre Vice Procurador-Geral da República, em seu Parecer, limitou-se a fixar regras de transição de regime jurídico, [pelo que] a situação dos seus destinatários permaneceu a de titulares de expectativa de direito. Como ensinava Pontes de Miranda, ‘as expectativas são, certamente, expectativas de direito: não são direitos. (...) Quando falo de expectativa (pura) estou necessariamente aludindo à posição de alguém em que se perfizeram elementos do suporte fáctico, de que sairá fato jurídico, produtor de direito e outros efeitos, porém ainda não todos os elementos do suporte fáctico: a regra jurídica, a cuja incidência corresponderia o fato jurídico, ainda não incidiu, porque suporte fáctico ainda não há’ (fl. 299, grifos no original)

Assim, somente os servidores públicos que preenchiam os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional nº 20/1998, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contida, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Este, à sua vez, resguardou os direitos na forma seguinte:
(...)

Todos os demais, que não se enquadram na situação prevista, haveriam de se submeter aos novos parâmetros ditados pela alteração constitucional subsequente.

9. Sobre a aplicação da lei previdenciária no tempo, inúmeros precedentes deste Supremo Tribunal sedimentaram o entendimento quanto à validade da aplicação do princípio **tempus regit actum** nas relações previdenciárias.

(...)

9. Acompanhando o que acima exposto, pode-se afirmar que os servidores públicos que tiverem preenchido os requisitos previstos na Emenda Constitucional nº 20/1998, antes do advento da Emenda Constitucional nº 41/2003, adquiriram o direito a aposentar-se segundo as normas previstas naquela emenda, tal como reconhecido no art. 3º da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Isso porque só se adquire o direito quando o seu titular preenche todas as exigências previstas no ordenamento jurídico vigente, de forma a habilitá-lo ao seu exercício.

Se, ao tempo de aplicação das normas de transição da previsão normativa constitucional, o interessado não tinha cumprido a condição exigida, por óbvio não há se cogitar em aquisição do direito, como pretendido.

É o que assevera Luis Roberto Barroso, em parecer juntado aos autos pela União (fls. 236-285):

- 'a) Expectativa de direito: *o fato aquisitivo teve início, mas não se completou;*
- b) Direito adquirido: *o fato aquisitivo já se completou, mas o efetivo previsto na norma ainda não se produziu;*
- c) Direito consumado: *o fato aquisitivo já se completou e o efeito previsto na norma já se produziu integralmente.'*

10. Pretende a Autora, secundado pelos nobres **amici curiae**, contrariamente ao entendimento pacificado neste Supremo Tribunal Federal, mantenha-se a aplicação das normas previstas na Emenda Constitucional nº 20/1998, parcialmente revogada pela Emenda Constitucional nº 41/2003, aos servidores que, durante a vigência daquela, não tinham ainda cumprido os requisitos exigidos para a aposentadoria.

As normas previstas na Emenda Constitucional nº 20/1998 configurariam uma possibilidade de virem os servidores a ter direito, se ainda não tinham preenchido os requisitos nela exigidos antes do advento da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Os servidores públicos – que não tinham completado os requisitos para a aposentadoria quando do advento das novas normas constitucionais - passaram a ser regidos pelo regime previdenciário estatuído na Emenda Constitucional nº 41/2003, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional nº 47/2005.

11. Não me parece haja, por isso mesmo, constitucionalidade no art. 2º, tampouco na expressão '8º' do art. 10, da Emenda Constitucional nº 41/2003. Não há, no caso em apreciação, direito que possa se mostrar como adquirido antes de se cumprirem os requisitos imprescindíveis à aposentadoria, cujo regime constitucional pode vir a ser alterado, na forma reconhecida pelos precedentes deste Supremo Tribunal, que adoto em observância à pacífica jurisprudência assentada.

Ademais, as normas que cuidam das situações transitórias dos servidores públicos vigoram para aqueles que se inserem

nas situações nelas descritas, sendo regras de exceção, as quais impõem interpretação e aplicação restritivas, na forma da melhor doutrina e assentada jurisprudência.

Não há óbice, nem vislumbro desobediência do constituinte reformador ao alterar os critérios que ensejam o direito à aposentadoria por meio de nova elaboração constitucional ou de fazê-las aplicar àqueles que ainda não atenderam aos requisitos firmados pela norma constitucional. Os critérios e requisitos para a aquisição do direito à aposentadoria não se petrificam para os que, estando no serviço público a cumprir, no curso de suas atribuições, os critérios de tempo, contribuição, exercício das atividades, dentre outros, ainda não os tenham aperfeiçoado, de modo a que não pudesse haver mudança alguma nas regras jurídicas para os que ainda não titularizam o direito à sua aposentadoria.

Diferente é o direito genérico à aposentadoria, como um dos direitos sociais, e o direito à sua aposentadoria, esse aperfeiçoado quando completados todos os itens legalmente estatuídos para fazer nascer o direito e a capacidade de exercê-lo a partir daí.

9. Pelo exposto, voto no sentido de julgar improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.”

Corroborando o entendimento, disse o Ministro **Celso de Mello**, em caso envolvendo matéria previdenciária, que “[o]s benefícios previdenciários devem regular-se pela lei vigente ao tempo em que preenchidos os requisitos necessários à sua concessão”, sendo certo que o princípio do **tempus regit actum** indica “o estatuto de regência ordinariamente aplicável em matéria de instituição e/ou de majoração de benefícios de caráter previdenciário” (RE nº 567.360/MG-ED, Segunda Turma, DJe de 7/8/09).

Cito, ainda, o julgamento do RE nº 72.509/PR-ED-EDv, DJ de 30/3/73. Nesse caso, discutia-se o direito adquirido à aposentadoria, e a Corte consignou que, “se, na vigência da lei anterior, o funcionário preencherá todos os requisitos exigidos, o fato de, na sua vigência, não haver requerido a aposentadoria não o faz perder o seu direito, que há havia adquirido”. Em sentido convergente, também relembro que, na apreciação do RE nº 269.407/RS-AgR, Segunda Turma, DJ de 2/8/02, o Relator, Ministro **Carlos Velloso**, fazendo alusão a obra doutrinária sua, anotou que “a aposentadoria deve reger-se pela lei vigente no momento em que implementou o servidor as condições legais para a sua

concessão". Anote-se, ainda, que, no MS nº 26.646/DF, Primeira Turma, bem sintetizou o Ministro **Luiz Fux**: "a aposentadoria refere-se pela lei vigente à época do preenchimento de todos os requisitos conducentes à inatividade". Na mesma direção: RE nº 804.515/SP-AgR, Segunda Turma, de **minha relatoria**, DJe de 28/5/18; RE nº 310.159/RS-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 6/8/04.

Reitero, portanto, que a Corte prestigia a aplicação do princípio **tempus regit actum** e que esse preceito, ao cabo, embasa aquelas compreensões a que me referi no capítulo anterior do presente voto.

ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Delineados os contornos legais que circundam o tema em questão, registro que o Tribunal de Origem adotou a seguinte fundamentação para prover o recurso inominado do autor e permitir a cumulação do auxílio-suplementar por acidente do trabalho, concedido à luz da Lei nº 6.367/76 (art. 9º), com a aposentadoria por invalidez implementada na vigência da Lei nº 8.213/91:

"A concessão do auxílio suplementar ocorreu antes da edição da MP 1.596-14, de 10-11-97, que vedou a cumulação desse benefício com a aposentadoria. Com efeito, restou claro que o segurado, antes do advento da Lei 9.528, de 10-12-97, já gozava do auxílio suplementar, de modo que tem ele direito a receber esse benefício cumulado com a aposentadoria, já que naquela época inexistia tal vedação.

(…)

Assim, uma vez demonstrada a violação ao art. 86 da Lei 8.213/91, em sua redação original, merece ser reconhecida a possibilidade de cumulação do benefício de aposentadoria com auxílio suplementar, nos termos da fundamentação retro, fazendo jus o segurado ao recebimento em conjunto de ambos os benefícios."

Como sustentei nos capítulos anteriores do presente voto, é possível a cumulação do benefício do auxílio-suplementar (Lei nº 6.367/76) com qualquer tipo de aposentadoria cujas condições para a concessão foram implementadas na vigência da Lei nº 8.213/91, mas antes de 11/11/97, início da vigência da MP nº 1.596-14. Afinal, a partir desse marco, tornou-se impossível cumular qualquer aposentadoria com auxílio-acidente, que incorporou o auxílio-suplementar.

No presente caso, em que pese o recorrido ser beneficiário do auxílio-suplementar desde 1982, que foi incorporado ao auxílio-acidente com a Lei nº 8.213/91, **o direito à aposentadoria por invalidez surgiu apenas em 2005**, quando já estava em vigor a regra de que o auxílio-acidente “será devido, observado o disposto no § 5º, até a véspera do início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado” (§ 1º do art. 86 da Lei nº 8.213/91 com a redação conferida pela Lei nº 9.528/97, oriunda da conversão da MP nº 1.596-14-97). Vai na mesma direção o parecer da Procuradoria-Geral da República:

“Na espécie, analisando-se o aspecto temporal e constitucional afere-se a impossibilidade do acúmulo, pois o auxílio suplementar por acidente do trabalho foi concedido em 29.07.1982 e a aposentadoria por invalidez somente em 14/07/2005, o que extrapola o limite demarcado pelas Leis nº 8.213/91 e 9.528/97.”

Ou seja, o segurado implementou as condições para sua aposentadoria já na vigência da norma que passou a proibir a cumulação desse benefício com o benefício acidentário. A aplicação do princípio do **tempus regit actum** impede, portanto, a cumulação. Nessa toada, a Instância a Quo, ao permitir a cumulação, destoou das orientações constantes do presente voto. Nesses termos, merece reforma o acórdão recorrido.

DISPOSITIVO E FIXAÇÃO DE TESE

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para restabelecer a sentença.

Sugiro a fixação da seguinte tese para o Tema nº 599 da Repercussão Geral:

“O auxílio-suplementar, concedido à luz do art. 9º da Lei nº 6.367/76, é cumulável com a aposentadoria por invalidez somente se as condições para a concessão dessa tiverem sido implementadas na vigência da Lei nº 8.213/91 e antes de 11/11/97, quando entrou em vigor a MP nº 1.596-14/97 (convertida na Lei nº 9.528/97).”

É como voto.