

PVTAC, Migração ao Regime de Previdência Complementar e a Ofensa à Isonomia Constitucional

Rodrigo Tenório – Desembargador Federal do TRF5. Autor de “Regime de Previdência: é hora de migrar?”¹

José Schettino- Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)

Adriana Augusta de Moura Souza – Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT)

Karel Ozon – Presidente da Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (AMPDFT)

Nelson Lacava Filho – Presidente da Associação Nacional do Ministério Público Militar (ANMPM)

1. Introdução

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar embargos de declaração nos autos das ADIn 6.601, ADIn 6.604, ADIn 6.606, Rcl 88.319, RE 968.646 e RE 1.059.466, - processos em que instituída a - adotou solução que merece reflexão crítica aprofundada. Ao instituir a Parcela de Valorização do Tempo de Atividade na Carreira da magistratura (PVTAC) a membros do MP e magistrados, o STF impediu o pagamento aos vinculados ao regime de previdência complementar.

A fundamentação apresentada nos embargos de declaração suscita relevantes questionamentos constitucionais. O critério adotado para distinguir entre aposentados não guarda relação lógica com a finalidade da parcela instituída pelo próprio Supremo Tribunal Federal. Houve, com a devida vênia, confusão conceitual entre institutos de natureza absolutamente distinta: de um lado, o regime jurídico da aposentadoria

¹ Desembargador Federal do TRF5 | Bacharel em Direito pela USP, Mestre em Direito pela Harvard Law School, Doutor em Teoria da Argumentação pela UFPE, autor de “Regime de Previdência: é hora de migrar?” (2ª ed, S.I, Amazon KDP, 2020)

previdenciária; de outro, uma parcela de caráter indenizatório, fundada na valorização da experiência profissional.

A tese deste artigo é esta: a posição do STF quanto ao pagamento da PVTAC aos aderentes ao regime de previdência complementar não encontra fundamento constitucional. Em primeiro lugar, ela viola o princípio da isonomia por utilizar fator de discrimen desprovido de pertinência com a finalidade da PVTAC e da previdência. Em segundo, desconsidera tanto a natureza indenizatória da PVTAC quanto a tipicidade legal e taxativa dos benefícios previdenciários. Em terceiro, afronta o ato jurídico perfeito decorrente da migração. Em quarto, frustra a confiança legítima criada pelo próprio Estado; e, por fim, foi introduzida em embargos de declaração sem fundamentação compatível com o dever constitucional de motivação das decisões judiciais.

2. Natureza jurídica da PVTAC

O ponto de partida da análise consiste na correta identificação da natureza jurídica do instituto.

Nos termos do art. 3º da Resolução Conjunta nº 14/2026, a PVTAC foi instituída como parcela de natureza indenizatória e caráter transitório. Não se incorpora ao subsídio, não integra a base previdenciária e não se apresenta como vantagem pessoal permanente. Seu desenho normativo indica função indenizatória, vinculada à mitigação da defasagem remuneratória enquanto não sobrevier lei ordinária de caráter nacional.

Essa compreensão foi afirmada pelo próprio STF nas ADIs 6.601, 6.604 e 6.606, bem como na Reclamação 88.319/PR, nas quais a Corte reconheceu que a parcela decorre da valorização do tempo de atividade jurídica. Trata-se, portanto, de parcela de natureza indenizatória e de caráter *propter personam*, vinculada às condições pessoais do magistrado, e não ao regime previdenciário a que se submete.

Essa conclusão possui relevante consequência metodológica. **A natureza de uma prestação decorre de seu fato gerador.** No caso do PVTAC, o fato gerador permanece inalterado tanto para magistrados da ativa quanto para aposentados: a experiência jurídica. Logo, o regime previdenciário do magistrado – o da paridade, o

da média, ou o que estipula o teto como limite da aposentadoria – é, *data venia*, irrelevante para o direito ao recebimento da PVTAC. Em outros termos: **o suporte fático do ato jurídico gerador do pagamento da PVTAC não é composto por nada que se relacione a qualquer instituto previdenciário, mas ao mero exercício de atividade jurídica.**

3. A isonomia constitucional e o déficit de pertinência entre o critério de distinção de magistrados e a finalidade do PVTAC

A questão relativa aos beneficiários da PVTAC pode ser resolvida com a aplicação do princípio constitucional da igualdade. O art. 5º, caput, da Constituição Federal veda as distinções arbitrárias. A doutrina clássica de Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a legitimidade constitucional de qualquer *discrimen* depende da existência de pertinência lógica entre o fator de diferenciação adotado e o objetivo que a norma pretende alcançar.

É precisamente essa pertinência que se mostra ausente na hipótese em exame. A PVTAC foi instituída para reconhecer e compensar o patrimônio de experiência jurídica acumulado pelo magistrado ou membro do Ministério Público. Seu fato gerador consiste exclusivamente no tempo de atividade jurídica anteriormente exercido. O regime previdenciário ao qual o magistrado posteriormente aderiu não interfere, modifica ou elimina o histórico funcional.

Imaginemos dois magistrados com trajetórias rigorosamente idênticas: ambos exerceram dez anos de advocacia, ingressaram na magistratura na mesma data e preencheram exatamente os mesmos requisitos para a percepção do PVTAC. A única diferença entre eles consiste no fato de que um permaneceu vinculado ao regime próprio tradicional, enquanto o outro optou pela migração ao regime de previdência complementar. Se ambos incorporaram ao Poder Judiciário o mesmo patrimônio de experiência profissional, não existe fundamento racional para reconhecer a valorização desse patrimônio apenas em relação a um deles. O elemento utilizado para diferenciá-los — o regime previdenciário — é completamente estranho ao fato gerador da parcela. Mais: se há direito a receber a PVTAC na ativa, por qual razão o ingresso na inatividade o afastaria?

Os argumentos desenvolvidos nos tópicos seguintes — relativos à tipicidade dos benefícios previdenciários, ao princípio da contributividade, ao ato jurídico perfeito e à proteção da confiança — **são autônomos e, individualmente, suficientes para sustentar a inconstitucionalidade da exclusão.** Vejamos.

4. A PVTAC não é benefício previdenciário: tipicidade legal e a impossibilidade jurídica de sua criação como prestação previdenciária

A impropriedade do critério utilizado para excluir os vinculados ao regime de previdência complementar torna-se ainda mais evidente quando se observa que a PVTAC não possui natureza de benefício previdenciário. Essa conclusão não decorre apenas da natureza indenizatória da parcela, mas da estrutura normativa do sistema previdenciário brasileiro.

No regime constitucional pátrio, benefícios previdenciários não surgem por construção jurisprudencial ou por analogia. Somente existem quando previstos pelo legislador, em conformidade com o princípio da legalidade estrita que rege a Previdência Social. Essa diretriz foi positivada de maneira expressa pelo art. 5º da Lei nº 9.717/98:

Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

Por sua vez, o art. 18 da Lei nº 8.213/91 enumera os benefícios previdenciários do Regime Geral: aposentadorias, pensão por morte, auxílio por incapacidade temporária, auxílio-acidente, salário-maternidade, salário-família, auxílio-reclusão e demais prestações típicas do sistema. Em nenhuma dessas categorias existe benefício minimamente semelhante ao PVTAC. Afinal, não há prestação previdenciária destinada à valorização da experiência profissional. **Se o PVTAC fosse benefício previdenciário, estaria proibido pelo art. 5º da Lei nº 9.717/98, pois inexistente benefício equivalente no rol do art. 18 da Lei nº 8.213/91.** O PVTAC é, portanto, extrassistêmico — externo ao sistema previdenciário. O que está al~em

desse sistema não pode ter seu pagamento obstado por restrições fundadas exclusivamente em categorias próprias da previdência social. Fazê-lo equivale a utilizar o regime jurídico da aposentadoria para restringir o acesso à parcela que, por definição, não integra os proventos.

5. O Princípio da contributividade e os limites de sua incidência

Fixada a premissa que a PVTAC não constitui benefício previdenciário, passemos ao alcance do princípio da contributividade. O art. 195 da Constituição Federal estabelece que a seguridade social será financiada mediante contribuições específicas, estruturando o sistema previdenciário brasileiro sobre bases contributivas. Logo, somente se recebe benefício previdenciário para o qual se contribuiu. Se nenhum magistrado e membro do MP pagou qualquer contribuição previdenciária para receber a PVTAC, todos eles – seja qual for o regime previdenciário a que estejam submetidos – têm direito à PVTAC.

A decisão proferida nos embargos de declaração, ao afirmar que os membros do MP e magistrados submetidos ao teto do RGPS não fariam jus ao PVTAC na inatividade, acaba tratando a parcela como se fosse complemento dos proventos de aposentadoria. O entanto, a PVTAC não remunera contribuições vertidas ao RPPS. Sua finalidade tanto para magistrados ativos quanto para aposentados é uma só: remunerar o tempo de experiência jurídica incorporado ao Poder Judiciário.

Também não altera essa conclusão o fato de a parcela ser operacionalmente paga juntamente com os proventos. Diversas parcelas indenizatórias ou remuneratórias podem ser pagas juntamente com a aposentadoria – como o benefício especial ou o ATS - sem, por isso, converterem-se em benefícios previdenciários. O modo pelo qual a Administração organiza o pagamento não redefine o fundamento jurídico da prestação.

6. O ato jurídico perfeito da migração ao Regime de Previdência Complementar

Reconhecida a autonomia jurídica do PVTAC em relação ao sistema previdenciário, passa-se ao exame dos efeitos da própria migração ao regime de previdência

complementar. Como reconhecido pelo Plenário do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no julgamento do Mandado de Segurança nº 0805081-41.2025.4.05.0000, a adesão ao regime instituído pela Lei nº 12.618/2012 possui natureza de negócio jurídico bilateral de adesão, protegido pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal e pelo art. 6º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Os efeitos jurídicos da migração são três e somente três: a limitação dos proventos de aposentadoria ao teto do RGPS; o direito ao Benefício Especial como compensação pela renúncia à integralidade e à paridade; e a modificação da base de cálculo das contribuições previdenciárias. Esse é o conteúdo integral do ato jurídico perfeito da migração. Qualquer restrição adicional imposta posteriormente — inclusive a exclusão do PVTAC — representa ônus não previsto no regime originalmente acordado, com impacto patrimonial que o servidor não poderia razoavelmente antecipar.

A proteção constitucional ao ato jurídico perfeito proíbe o Estado de agravar posteriormente os efeitos jurídicos da manifestação de vontade mediante a criação de limitações que não integravam o regime jurídico vigente quando da adesão. No caso do PVTAC, nenhuma norma vigente ao tempo da migração estabelecia que a adesão ao novo regime implicaria perda futura de parcela indenizatória fundada no tempo de atividade jurídica. Introduzir essa consequência anos depois significa alterar qualitativamente o equilíbrio econômico do negócio jurídico celebrado entre servidor e Estado, atribuindo efeito novo a ato jurídico já aperfeiçoado.

7. A proteção da confiança legítima e a boa-fé objetiva

A garantia do ato jurídico perfeito projeta-se, no caso concreto, sobre outro princípio igualmente estruturante do Estado de Direito: a proteção da confiança legítima. Ao editar a Lei nº 12.618/2012, o Estado não apenas instituiu novo regime previdenciário, mas também ofertou aos servidores a opção de migração juridicamente estruturada, indicando com precisão os efeitos decorrentes da migração. O servidor deveria ponderar vantagens e desvantagens, calcular o impacto financeiro da limitação dos proventos ao teto do RGPS, estimar o valor do Benefício Especial e decidir racionalmente. Toda essa avaliação foi realizada com base no quadro normativo

então existente. Não fazia parte desse quadro a possibilidade de perda futura de parcela indenizatória fundada em circunstância estranha ao regime previdenciário.

Depois de incentivar a migração mediante disciplina legal específica, de estabelecer mecanismo compensatório por meio do Benefício Especial e de definir exhaustivamente as consequências da opção, não é dado à Administração Pública acrescentar, posteriormente, novo ônus patrimonial sem fundamento legal expresso. Incide, aqui, a boa-fé objetiva em sua dimensão de proteção da confiança e de vedação ao *venire contra factum proprium*.

Essa compreensão foi expressamente acolhida pelo Parecer AGU JL-03/2020, aprovado pelo Presidente da República e dotado de eficácia vinculante para a Administração Pública Federal, que reconheceu o caráter sinalagmático da migração ao regime de previdência complementar. Nele se ressaltou que a relação jurídica instaurada impede alterações supervenientes que modifiquem o equilíbrio originalmente estabelecido entre as prestações recíprocas. A exclusão do PVTAC rompe precisamente esse equilíbrio, criando restrição patrimonial incompatível com a expectativa legitimamente formada pelos aderentes ao novo regime previdenciário..

8. A inovação introduzida nos Embargos de Declaração e o dever constitucional de fundamentação

Além das objeções materiais já examinadas, subsiste relevante questão de natureza processual. A restrição aos magistrados que migraram ao regime de previdência complementar foi introduzida em sede de embargos de declaração. O dever de fundamentação das decisões judiciais, previsto no art. 93, IX, da Constituição Federal, não se satisfaz com a simples enunciação da conclusão alcançada. Quando a decisão estabelece distinção entre pessoas que anteriormente recebiam tratamento uniforme, impõe-se demonstrar por que o fator de diferenciação adotado possui pertinência jurídica com a finalidade da norma aplicada.

A decisão dos embargos não enfrenta a natureza jurídica do PVTAC; não explica por que parcela fundada na valorização da experiência profissional anterior ao ingresso na magistratura passaria a depender do regime previdenciário escolhido pelo servidor; não examina a incidência do princípio da isonomia; não enfrenta a tipicidade

legal dos benefícios previdenciários; não analisa o ato jurídico perfeito decorrente da migração; e não considera a proteção da confiança legítima.

Há ainda argumento de ordem estritamente processual. Os embargos de declaração destinam-se a suprir omissão, corrigir obscuridade, eliminar contradição ou retificar erro material. **Se a decisão originária não havia distinguido os magistrados por regime previdenciário — tratando-os uniformemente —, essa ausência de distinção não constitui omissão: constitui decisão pela universalidade da parcela.** A inovação introduzida nos embargos não supriu lacuna: criou restrição que a decisão anterior não continha. E fê-lo sem a fundamentação exigida pelo art. 93, IX, da Constituição Federal. Em qualquer dos cenários — havendo ou não omissão —, a exclusão dos magistrados que migraram carece de sustentação jurídica adequada.

9. Conclusão

A exclusão dos magistrados e integrantes do MP que migraram ao regime de previdência complementar do direito ao PVTAC na inatividade não encontra fundamento constitucional suficiente. A principal razão é de natureza isonômica: o critério utilizado para estabelecer a distinção — a vinculação do magistrado a determinado regime previdenciário — não possui qualquer pertinência lógica com a finalidade da PVTAC.

A natureza jurídica da parcela confirma essa conclusão. O PVTAC possui fundamento indenizatório e caráter propter personam, decorrendo da trajetória profissional do magistrado, e não do regime de custeio de sua aposentadoria. Também sob a perspectiva da legalidade previdenciária, a conclusão é inequívoca: o art. 5º da Lei nº 9.717/98 impede que os regimes próprios instituíam benefícios previdenciários distintos daqueles previstos para o Regime Geral; o art. 18 da Lei nº 8.213/91 não contempla qualquer benefício semelhante ao PVTAC. A própria existência da parcela demonstra sua extrassistematicidade: o PVTAC somente é legal porque é externo ao sistema previdenciário.

A migração ao regime de previdência complementar tampouco justifica a restrição. Ao aderir ao novo regime, os integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público aceitaram consequências claramente definidas pela legislação vigente. Nenhuma

norma estabelecia que essa opção implicaria perda futura de parcela indenizatória fundada no tempo de atividade. A imposição posterior dessa consequência viola a garantia do ato jurídico perfeito, rompe a confiança legitimamente criada pelo próprio Estado e contraria a boa-fé objetiva que deve reger as relações entre Estado e cidadão.

Por fim, a inovação introduzida em embargos de declaração não veio acompanhada da fundamentação constitucional necessária. A decisão não demonstra a pertinência entre o regime previdenciário e a finalidade da parcela. Sem essa demonstração, o *discrímen* permanece arbitrário. *Em última análise, a controvérsia não diz respeito ao regime de previdência dos magistrados mas aos limites constitucionais da igualdade e aos contornos do regime previdenciário como categoria jurídica. Esse é o vício central da decisão: não apenas a desigualdade que produz, mas a categoria jurídica que equivocadamente invoca para produzi-la.*