



RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.372.723/RS

RELATOR: MINISTRO DIAS TOFFOLI

RECORRENTE: UNIÃO

RECORRIDO: \_\_\_\_\_

ADVOGADO: JOSÉ MOACIR RIBEIRO NETO

PARECER ARESV/PGR 858235/2022

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. SEGURIDADE SOCIAL. PREVIDENCIÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1224. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS). SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. PROVENTOS E PENSÕES SEM GARANTIA DE PARIDADE. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE BENEFÍCIOS. APLICAÇÃO. REAJUSTE PERIÓDICO. ART. 194, PARÁGRAFO ÚNICO C/C ART. 40, § 8º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ÍNDICE APLICÁVEL DE 2004 A 2007. PREVISÃO NA LEI REGULAMENTADORA (LEI 10.887/2004). AUSÊNCIA. LACUNA SUPRIDA POR ORIENTAÇÕES NORMATIVAS. MESMO ÍNDICE DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS). POSSIBILIDADE. DELEGAÇÃO. ART. 9º, I, DA LEI 9.717/1998. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REAFIRMAÇÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. FIXAÇÃO DE TESE.

1. Recurso extraordinário, *leading case* do Tema 1224 da sistemática de Repercussão Geral: “*Reajuste de proventos e pensões concedidos a servidores públicos federais e seus dependentes não beneficiados pela garantia*



*de paridade de revisão, pelo mesmo índice de reajuste do regime geral de previdência social (RGPS), previsto em normativo do Ministério da Previdência Social, no período anterior à Lei 11.784/2008”.*

2. A irredutibilidade dos benefícios previdenciários é princípio constitucional da seguridade social, fundado na segurança jurídica e que assegura, aos servidores ativos, aposentados e pensionistas do serviço público “o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei” (art. 40, § 8º da Constituição Federal).

3. O art. 15 da Lei 10.887/2004, ao regulamentar o art. 40, § 8º da Constituição Federal, deixou de dispor sobre o índice aplicável aos reajustes dos benefícios de aposentadoria e pensões do serviço público federal entre os anos 2004 e 2007, razão pela qual o Ministério da Previdência Social supriu a lacuna normativa no período, valendo-se de orientações normativas decorrentes de delegação por meio do art. 9º, I, da Lei 9.717/1998.

4. O art. 65, parágrafo único, da Orientação Normativa MPS/SPS 03/2004 e o art. 73, parágrafo único, da Orientação Normativa MPS/SPS 01/2007 foram legalmente editados por delegação da Lei 9.717/1998 e efetivaram o princípio da irredutibilidade dos benefícios.

5. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que, no referido período, aplica-se o mesmo índice de reajuste dos benefícios do RGPS ao reajuste dos benefícios de aposentadorias e pensões do RPPS, sem paridade/integralidade.



— Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário, com reafirmação de jurisprudência, fixando-se a seguinte tese: *“É constitucional o reajuste de proventos e pensões concedidos a servidores públicos federais e seus dependentes não beneficiados pela garantia de paridade de revisão, pelo mesmo índice de reajuste do regime geral de previdência social (RGPS), previsto em normativo do Ministério da Previdência Social, no período anterior à Lei 11.784/2008”*.

Excelentíssimo Senhor Ministro Dias Toffoli,

Trata-se de recurso extraordinário, representativo do Tema 1224 da sistemática de Repercussão Geral, referente ao *“reajuste de proventos e pensões concedidos a servidores públicos federais e seus dependentes não beneficiados pela garantia de paridade de revisão, pelo mesmo índice de reajuste do regime geral de previdência social (RGPS), previsto em normativo do Ministério da Previdência Social, no período anterior à Lei 11.784/2008”*.

Na origem, \_\_\_\_\_, pensionista do Ministério da Saúde, representado por sua curadora \_\_\_\_\_, ajuizou ação ordinária em face da União requerendo a revisão dos proventos de sua pensão civil conforme os índices do Regime Geral de Previdência Social



(RGPS), no período compreendido entre o ano de 2004, data de publicação da Lei 10.887/2004, até o ano 2008, com a vigência da Lei

11.748/2008, bem como o pagamento de diferenças pretéritas, ressalvada a prescrição quinquenal.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região manteve a revisão dos proventos concedida pelo juízo de origem, em acórdão assim ementado:

*ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. APOSENTADOS E PENSIONISTAS. PENSÃO POR MORTE. REAJUSTE PELOS ÍNDICES DO RGPS. PRESCRIÇÃO.*

- 1. Em se tratando de pedido de aplicação de reajustes em proventos de aposentadorias e pensões, não ocorre a prescrição de fundo de direito, mas, sim, das parcelas vencidas, contado o prazo da data do ajuizamento da ação, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32.*
- 2. Nos termos do artigo 15 da Lei n.º 10.887/2004, com a redação dada pela Lei n.º 11.784/2008, as aposentadorias e pensões do regime de previdência próprio, não contemplados pela garantia de paridade/integralidade (concedidas com fundamento no artigo 40, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 41/2003, e no artigo 2º da Emenda Constitucional n.º 41/2003), devem ser reajustadas na mesma data e pelo mesmo índice concedido aos benefícios do Regime Geral da Previdência Social – RGPS.*

A União interpôs o recurso extraordinário sob análise, no qual aponta violação ao art. 40, *caput* e §§ 4º, 8º e 12, da Constituição Federal, com



a redação dada pela EC 41/2003, bem como violação aos seguintes dispositivos constitucionais: arts. 61, § 1º, II, "a"; 169, § 1º; art. 195, § 5º; e 201, *caput*.

Sustenta a inconstitucionalidade do art. 65, parágrafo único, da ON MPS/SPS 03/2004 e do art. 73, parágrafo único, da ON MPS/SPS 01/2007, sob o fundamento de que a Constituição Federal condicionou o reajustamento dos benefícios "aos critérios estabelecidos em lei" e, uma vez que o dispositivo regulamentador (art. 15 da Lei 10.887/2004), em sua redação originária, previu a data, mas não previu o índice aplicável, inexistiria lei de reajuste das pensões entre 2004 e 2008, o que não poderia ter sido feito por atos infralegais.

Para a recorrente, uma vez inexistente o índice de reajuste expressamente previsto em lei até o ano de 2008, a parte autora não teria direito ao reajuste das pensões.

O Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, reconheceu a repercussão geral da questão constitucional suscitada.

O Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) requereu seu ingresso como *amicus curiae*.

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República, para parecer.



## 1. EXAME DO TEMA 1224 DE REPERCUSSÃO GERAL

### 1.1. Delimitação da controvérsia

Foi delimitado, como tema para exame sob a sistemática da Repercussão Geral, a constitucionalidade do *“reajuste de proventos e pensões concedidos a servidores públicos federais e seus dependentes não beneficiados pela garantia de paridade de revisão, pelo mesmo índice de reajuste do regime geral de previdência social (RGPS), previsto em normativo do Ministério da Previdência Social, no período anterior à Lei 11.784/2008”*.

Na origem, o TRF-4, interpretando conjuntamente o art. 15 da Lei 10.887/2004 e a Orientação Normativa MPS/SPS 3/2004, concluiu que as aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social, não contempladas pela garantia de paridade/integralidade, concedidas na forma da EC 41/2003, devem ser reajustadas na mesma data e pelo mesmo índice concedido aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

A questão posta em análise circunscreve-se a saber se, em razão da omissão legislativa no caso, seria possível adotar o reajuste previsto em orientações normativas, editadas por delegação, às aposentadorias e pensões do serviço público federal.

Para tanto, é de se rememorar o princípio da irredutibilidade do



valor dos benefícios previdenciários, fundado na segurança jurídica e aplicável aos benefícios de aposentadorias e pensões do serviço público, nos termos do art. 40, § 8º da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 41/2003, e as normas ordinárias dele decorrentes (item 1.2).

Após, há de se observar que o art. 15 da Lei 10.887/2004, entre 2004 e 2007, ao regulamentar o art. 40, § 8º da Constituição Federal, deixou de dispor sobre o índice aplicável aos reajustes dos benefícios de aposentadoria e pensões do serviço público federal, razão pela qual o Ministério da Previdência Social supriu a lacuna normativa no período, valendo-se de orientações normativas decorrentes de delegação prevista no art. 9º, I, da Lei 9.717/1998 (item 1.3).

Com isso, conclui-se que as referidas orientações normativas são constitucionais, porque editadas nos termos da lei, visando a efetivar o princípio da irredutibilidade dos benefícios previdenciários, como já reconhecido em diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal. Necessária, portanto, a reafirmação da jurisprudência da Suprema Corte sobre a matéria.

## **1.2. O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios previdenciários aplicável às aposentadorias e pensões federais.**

Em sentido objetivo, o princípio da segurança jurídica relaciona-se



à estabilidade das relações jurídicas já constituídas e à previsibilidade das consequências jurídicas das decisões tomadas pela Administração Pública, de modo a evitar situações jurídicas instáveis que possam provocar incertezas e receios entre os indivíduos.

Em sentido subjetivo, por sua vez, o princípio da segurança jurídica relaciona-se à proteção da confiança depositada pelos administrados em relação aos atos, procedimentos e condutas estatais (estabilidade), de modo a limitar a liberdade de alteração dos atos do Estado.

A segurança jurídica fundamenta, entre outras, a norma do art. 194, parágrafo único, IV<sup>1</sup>, da Constituição Federal, que elenca como objetivo e princípio da seguridade social a “irredutibilidade do valor dos benefícios”, isto é, a vedação ao retrocesso securitário.

Ao tratar do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o art. 201, § 4<sup>o</sup> da Constituição Federal e o art. 41-A<sup>3</sup> da Lei 8.213/1991 asseguram o reajustamento dos benefícios em caráter permanente, de modo a manter o valor real.

1 Art. 194. (...) Parágrafo único. *Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) IV - irredutibilidade do valor dos benefícios.* 2 Art. 201. (...) § 4<sup>o</sup> - *É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.*



3 Art. 41-A. *O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.*

Relativamente ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), de modo a garantir a irredutibilidade de benefícios, o art. 40, § 4º da Constituição Federal, em sua redação originária<sup>4</sup>, previa a paridade e a integralidade entre os servidores ativos e inativos, de modo que, sempre que se modificava a remuneração dos servidores em atividade, tal reajuste era estendido aos aposentados e pensionistas.

A Emenda Constitucional 41/2003 extinguiu a paridade e a integralidade ente os servidores ativos e inativos, mas assegurou a todos os benefícios decorrentes do RPPS, *“o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”*, nos termos do art. 40, § 8º da Constituição Federal.

Esse dispositivo constitucional foi regulamentado pelo art. 15 da Lei 10.887/2004, que previa, na redação originária, o seguinte: *“Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados na mesma **data** em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social”*.



4 Art. 40. (...) § 4º - *Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.*

Como se vê, a lei dispôs sobre a periodicidade do reajustamento dos benefícios de aposentadorias e pensões (na mesma data do reajuste dos benefícios do RGPS), mas deixou de prever o índice a ser aplicado.

Essa omissão legislativa na Lei 10.887/2004 permaneceu até a edição da Medida Provisória 431/2008, que alterou o art. 15 para prever que, a partir de janeiro de 2008, os referidos benefícios passariam a ser atualizados “*nas mesmas datas e índices utilizados para fins dos reajustes dos benefícios do regime geral de previdência social*”.

A MP 431/2008 foi convertida na Lei 11.784/2008, que manteve a redação da medida provisória, mas ressaltou “*os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente*”.

Há, portanto, dois regimes distintos aos benefícios de aposentadorias e pensões federais: o dos beneficiários que possuem a garantia da paridade e o daqueles que não possuem a referida garantia.

Esse segundo regime é regido pela Lei 10.887/2004, e tem como data



e índice de reajuste os mesmos do RGPS, aplicando-se, para tanto, a redação originária do art. 15, combinado com a Orientação Normativa MPS/SPC 03/2004 entre o período de 2004 a 2007, e o art. 15, com redação dada pela Lei 11.784/2008, a partir de janeiro de 2008.

### **1.3. A possibilidade de aplicação do índice do reajuste do RGPS às aposentadorias e pensões concedidas aos servidores públicos federais e seus dependentes sem garantia de paridade/integralidade.**

Entre a publicação da lei regulamentadora em 18/6/2004 até dezembro de 2007, a Lei 10.887/2004 foi silente quanto ao índice aplicado para fins de reajuste dos benefícios de aposentadoria e pensões do serviço público federal. Por essa razão, o Ministério da Previdência Social supriu a lacuna legislativa por meio de atos infralegais, nos termos da delegação do inciso I do art. 9º da Lei 9.717/1998, que dispõe sobre as regras de organização e funcionamento do RPPS.

Conforme o art. 65, parágrafo único, da Orientação Normativa MPS/SPS 03/2004, *“na ausência de definição do índice de reajustamento pelo ente, os benefícios serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS”*, norma esta reproduzida no art. 73, parágrafo único, da Orientação Normativa MPS/SPC 01/2007, a qual revogou o ato normativo de 2004.



Os percentuais de reajuste, por sua vez, foram detalhados no art. 1º, § 1º e Anexo I da Portaria MPS 822/2005.

Observa-se, portanto, que a norma delegada foi editada nos limites autorizado pela legislação federal (Lei 9.717/1998), de modo que não há que se falar em *“inexistência de legislação que previsse o índice de reajuste a ser concedido”*, como aponta a recorrente.

A norma do Ministério da Previdência foi reproduzida, posteriormente, pela Medida Provisória 431/2008 e pela Lei 11.784/2008, ao dar nova redação ao art. 15 da Lei 10.887/2004.

As orientações normativas permitiram efetivar o princípio da irredutibilidade dos benefícios previdenciários (art. 194, parágrafo único, IV c/c art. 40, § 8º da Constituição Federal), resguardando a segurança jurídica aos beneficiários e garantindo a manutenção do valor real dos benefícios.

Esse também tem sido o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, confira-se os seguintes precedentes de ambas as Turmas da Suprema Corte:

*AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 282 E 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DECISÃO ALINHADA À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.*



(...) 2. *É firme a jurisprudência desta CORTE no sentido de que as aposentadorias dos servidores públicos e as pensões de seus dependentes devem ser reajustadas pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, até a edição da Lei 11.784/2008.*

3. *Agravo Interno a que se nega provimento.*

*(RE 1.130.297/SC AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 19.9.2018).*

*DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. REAJUSTE. PERÍODO ANTERIOR À LEI Nº 11.784/2008. ADOÇÃO DO ÍNDICE APLICADO AO RGPS. DECISÃO ALINHADA À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DESPROVIMENTO.*

1. *O Plenário desta Corte assentou que as aposentadorias dos servidores públicos e as pensões dos respectivos dependentes devem ser reajustadas pelos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social no período anterior à Lei nº 11.748/2008 (MS 25.871, Rel. Min. Cezar Peluso). Precedentes.*

2. *Agravo interno a que se nega provimento.*

*(ARE 716.269/RS AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 13.10.2017).*

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. REAJUSTE. PERÍODO ANTERIOR À LEI 11.748/2008. ADOÇÃO DO ÍNDICE APLICADO AOS BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. CONTROVÉRSIA DECIDIDA À LUZ DA LEGISLAÇÃO*



*INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. AGRAVO IMPROVIDO.*

*(...) II – O Plenário desta Corte, no julgamento do MS 25.871/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, firmou entendimento no sentido de que as aposentadorias dos servidores públicos e as pensões dos respectivos dependentes devem ser reajustadas pelos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social no período anterior à Lei 11.748/2008. Precedentes.*

*III – Agravo regimental improvido.*

*(RE 712.780/RS AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe de 20.8.2013).*

No mesmo sentido, cita-se as decisões monocráticas proferidas nos seguintes recursos extraordinários: RE 711.137/RS, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 3.4.2013; RE 807.477/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 22.5.2014; RE 856.615/PB, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 20.2.2015; RE 778.871/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 5.3.2015.

Diante desses precedentes, não prospera a afirmação da União de que inexistente jurisprudência sobre a matéria no âmbito do STF, sob o argumento de que houve a rescisão do acórdão proferido no MS 25.871/DF.

A rescisão do acórdão, por meio da AR 2.186/DF, foi parcial, e ocorreu tão somente por nulidades formais, diante da ausência de intimação da União, razão pela qual foi determinada a intimação das partes e a reabertura de prazo para eventual interposição de recurso (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 23/3/2022).



O TRF-4 referenciou o MS 25.871/DF como precedente do Pleno do STF, mas citou outras decisões monocráticas da Suprema Corte no mesmo sentido, e, como já referido acima, há precedentes recentes de ambas as Turmas do STF no mesmo sentido.

Isso posto, há de ser reafirmada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se aos benefícios de aposentadorias e pensões do RPPS federal, sem paridade/integralidade, no período de 2004 a 2007, o mesmo índice de reajuste dos benefícios do RGPS, por força do princípio constitucional da irredutibilidade dos benefícios previdenciários, concretizado por meio do art. 15 da Lei 10.887/2004, complementado pelas Orientações Normativas 3/2005 e 01/2007.

## **2. APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO**

No caso dos autos, o TRF-4 verificou que a pretensão autoral se amoldaria aos precedentes da própria Corte, bem como aos do Supremo Tribunal Federal desde o julgamento do Mandado de Segurança 25.871DF. Pontuou, ainda, que *“no âmbito do Judiciário, os proventos e as pensões foram corrigidos, no exercício de 2005, com base em tais normas”* do Ministério da Previdência Social.

Como já exposto na seção anterior, inexistem as alegadas violações



aos dispositivos constitucionais, razão pela qual há de ser mantido o acórdão do qual se recorre, garantindo-se o reajuste da pensão da parte recorrida nos mesmos índices do RGPS, ressalvada a prescrição quinquenal.

### 3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo desprovimento do recurso extraordinário da União, nos termos acima expostos.

Considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do mesmo tema, sugere a fixação da seguinte tese:

É constitucional o reajuste de proventos e pensões concedidos a servidores públicos federais e seus dependentes não beneficiados pela garantia de paridade de revisão, pelo mesmo índice de reajuste do regime geral de previdência social (RGPS), previsto em normativo do Ministério da Previdência Social, no período anterior à Lei 11.784/2008.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*

Procurador-Geral da República

*Assinado digitalmente*