

**VOTO:**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Como relatado, o presente tema de repercussão geral está bem delimitado. Versa sobre a possibilidade de 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.

A pretensão foi reconhecida com o fundamento em Orientação Normativa nº 3/2004 e nº 01/2007 expedida pelo Ministério da Previdência Social com amparo na Lei nº 9.717/1998.

Ao reconhecer a relevância econômica e social do presente tema de repercussão geral, assim se manifestou o Ministro **Luiz Fux** então Presidente da Corte:

“De outro lado, o estabelecimento de índice de reajuste de aposentadorias e pensões no âmbito da União, por meio de ato normativo infralegal expressamente apoiado em lei regulamentadora dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos (Lei 9.717/1998), **acentua justa expectativa de legalidade e constitucionalidade dos atos da administração em prol dos jurisdicionados.** Portanto, a solução da presente lide promove, de uma só vez, a sujeição ao Estado de Direito e a eficácia, a transparência e a responsabilidade das instituições públicas, consoante o objetivo de desenvolvimento sustentável 16 (ODS 16), previsto na Agenda 2030 das Nações Unidas .”

Acrescentou o Ministro **Luiz Fux**

“ Releva notar que, no julgamento do Mandado de Segurança 25.871, Relator o Ministro **Cezar Peluso** , o Plenário do Supremo Tribunal Federal **concluiu que as aposentadorias dos servidores públicos federais e as pensões concedidas a seus dependentes deveriam ser reajustadas pelos índices aplicáveis ao RGPS,** nos termos da Orientação Normativa nº 3/2004, do Ministério da Previdência Social, em atenção ao disposto no artigo 40, § 8º, da Constituição Federal e na Lei 9.717/1998, sem contradição com a Lei 10.887/2004 .”

Como se sabe, o art. 40, § 4º da Constituição Federal, na sua redação original, 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 o reajuste se aplicava aos aposentados e pensionistas. A Emenda Constitucional 41/2003 extinguiu a paridade e a integralidade entre os servidores ativos e inativos, mas assegurou no § 8º do art. 40, da Constituição Federal “o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”.

Por sua vez, o art. 15 da Lei nº 10.887/2004, ao prever que os proventos de aposentadoria e as pensões dos servidores públicos, concedidas com base no artigo 40 da Constituição e no artigo 2º da EC 41/03, seriam reajustados na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, nada dispôs sobre os índices a serem aplicados no reajuste anual. A omissão perdurou até a edição da Medida Provisória nº 431/2008, convertida na Lei nº 11.784/2008.

A Orientação Normativa nº 3/2004, confirmada pelo art. 73 da Orientação Normativa nº 1 (de 23.01.2007), com amparo no art. 9º, inciso I, da Lei nº 9.717/1998, assim dispôs:

Art. 65. Os benefícios de aposentadoria e pensão, de que tratam os art. 47,48, 49, 50, 51, 54 e 55 serão reajustados para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS, de acordo com a variação do índice definido em lei pelo ente federativo.

Parágrafo único. Na ausência de definição do índice de reajustamento pelo ente, os benefícios serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS.

Em suma, o assunto em questão diz respeito ao pleito de reajuste de benefício previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social entre os anos de 2004 a 2008, nos mesmos índices dos reajustes concedidos aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, com fundamento nos ditames do art. 15 da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, antes do advento da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, a ser aplicada somente nos casos em que não haja a paridade entre ativos e inativos.

O argumento levantado pela União de não haver lei ou ato normativo específico que determine a correção dos benefícios, justificativa utilizada

para sistematicamente se recusar a reajustar os proventos e pensões dos servidores públicos federais no período anterior a Lei nº 11.784/2008, não se sustenta frente à reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, o Parecer do Ministério Público Federal que requer a reafirmação da jurisprudência da Corte, conforme ementa que segue:

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, a **plica-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”.

Com efeito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS nº 25.871/DF, Relator o Ministro **Cezar Peluso**, DJ de 4/4/08, fixou entendimento no sentido de que os servidores públicos federais inativos fazem jus ao reajuste anual de seus proventos, segundo o índice do Regime Geral da Previdência Social, nos termos do artigo 40, § 8º, da Constituição Federal, do artigo 15 da Lei 10.887/04 e do artigo 65, **caput** e parágrafo único, da Orientação Normativa nº 3/04, do Ministério da Previdência Social, no período em questionamento. O julgado recebeu a seguinte ementa:

“1. MANDADO DE SEGURANÇA. Legitimidade. Passiva. Tribunal de Contas da União - TCU. Caracterização. Servidor público aposentado desse órgão. Proventos. Pedido de ordem para reajuste e pagamento. Verba devida pelo Tribunal a que está vinculado o funcionário aposentado. Efeito jurídico eventual de sentença favorável que recai sobre o TCU. Aplicação do art. 185, § 1º, da Lei Federal nº 8.112/90. Preliminar repelida. O Tribunal de Contas da União é parte passiva legítima em mandado de segurança para obtenção de reajuste de proventos de servidor seu que se aposentou. 2. SERVIDOR PÚBLICO. Funcionário aposentado. Proventos. Reajuste ou reajustamento anual. Exercício de 2005. Índice. Falta de definição pelo TCU. Adoção do índice aplicado aos benefícios do RGPS. Direito líquido e certo ao reajuste. MS concedido para assegurá-lo. Aplicação do art. 40, § 8º, da CF, cc. art. 9º da Lei nº 9.717/98, e art. 65, § único, da Orientação Normativa nº 3 de 2004, do Ministério da Previdência Social. **Inteligência do art. 15 da Lei nº 10.887/2004**. Servidor aposentado do Tribunal de Contas da União tem direito líquido e certo a reajuste dos proventos na ordem de 5,405%, no exercício de 2005.”

Importante transcrever a fundamentação deduzida no voto condutor do referido MS nº 25.871/DF, **in verbis**:

“O art. 9º da Lei federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estatui:

‘Art. 9º. Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social: I – a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios, e dos Fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei’.

Vê-se, pois, que tal norma delegou competência ao Ministério da Previdência Social, para o estabelecimento de regras gerais atinentes ao regime previdenciário, sem nenhuma ofensa ao § 8º do art. 40 da Constituição da República, que alude apenas a critérios legais de reajustamento, e não, à competência para fixação de índices e, muito menos, ao art. 61, § 1º, ‘c’, que em nada se entende com reajuste de proventos.

Já a Lei federal nº 10.887, de 18 de junho de 2004, regulamentando as disposições da Emenda Constitucional nº 41 e prescrevendo critério de reajuste, essa tão só cuidou de prever, no art. 15, que os benefícios, como os do autor, concedidos da forma do § 2º da Emenda, ‘serão reajustados na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social’. Nada proveu a respeito dos índices.

Autorizado pela Lei nº 9.717/98 e sem nenhuma contradição com a Lei nº 10.887/2004, o Ministério da Previdência Social editou a Orientação Normativa nº 3, de 13 de agosto de 2004, que tratou de preencher tal lacuna, nos seguintes termos:

Art. 65. Os benefícios de aposentadoria e pensão, de que tratam os arts. 47, 48, 50, 51, 54 e 55 serão reajustados para preservar-lhes, em caráter permanente, os valores reais, na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS, de acordo com a variação do índice definido em lei pelo ente federativo.

Parágrafo único. Na ausência de definição do índice de reajustamento pelo ente, os benefícios serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS’.

Coube, ao depois, à **Portaria MPS nº 822, de 11 de maio de 2005** (fls. 18/20), fixar o percentual aplicável a cada caso (art. 1º, § 1º, e Anexo I).

Registre-se, aliás, que, no âmbito do Judiciário, os proventos e as pensões foram corrigidos, no exercício de 2005, com base em tais

normas, como se extrai, exemplificativamente, do Proc. nº 319.522/2004, deste Supremo, do Proc. nº 4228/2004, do Superior Tribunal de Justiça, e do Proc. Adm. nº 2005163229, do Conselho da Justiça Federal.

De modo que tem, o impetrante, direito subjetivo, líquido e certo, ao reajuste anual pleiteado, segundo o índice do Regime Geral da Previdência Social.”

É certo que, como destacou a recorrente, foi ajuizada a ação rescisória nº 2.186 com pretensão de revisar o *decisum* proferido no bojo do citado mandado de segurança. No entanto, é certo também que o Ministro Relator **Ricardo Lewandowski** julgou procedente em parte o pedido apenas para *“que, rescindido o trânsito em julgado, reconhecer a nulidade de todos os atos posteriores à concessão da ordem no Mandado de Segurança 25.871/DF, com a determinação de intimação das partes e reabertura de prazo para eventual interposição de recursos.”* (DJe de 24/3/2022).

Diante disso, o Ministro **Alexandre de Moraes**, Relator do citado mandado de segurança, em cumprimento ao que decidido na ação rescisória determinou a republicação do acórdão proferido pelo Plenário da Corte, o que se deu em 12 de junho de 2023.

A União opôs embargos de declaração e juntou a Nota Técnica SEI nº 19021/2023/MGI, na qual ao mesmo tempo em que se argumenta não ser devido o reajustamento dos benefícios concedidos sem paridade na forma do § 8º do art. 40, da Constituição Federal, tendo em vista *“carecia de definição legal, ou seja, a regra ali contida não operava efeitos imediatos para os seus beneficiários”*, transcreve como fundamentação a Nota Técnica nº 57/2008/COGES/DENOP/SRH/MP, em que a então Secretaria de Recursos Humanos do extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tratou da possibilidade de reajuste, seus beneficiários. Segue trecho da nota:

*“5. Com efeito, o reajustamento de que trata o § 8º do art. 40, tem por finalidade preservar em caráter permanente, o valor real, dos benefícios de aposentadoria e pensão conforme critérios em lei. Acontece que a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que dispôs sobre a aplicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003 e sobre os dispositivos da Lei nº 9.717, de 1998, Lei nº 8.213, de 1991 e 9.532, de 1997, restou ineficaz para tal fim, haja vista o seu art. 15 ter estabelecido apenas a data em que os benefícios seriam atualizados,*

inviabilizando com isso a correção dos proventos concedidos com fundamento no art. 40 da Emenda Constitucional nº 41, de 2003 (nova redação) e no art. 2º da mesma Emenda.

6. Com o advento da Medida Provisória nº 431, de 14 de maio de 2008, a correção dos valores dos benefícios de aposentadoria e pensões passam a ser corrigidos sempre na mesma data e nos mesmos índices utilizados para o reajustamento dos benefícios do RGPS, conforme a nova redação do art. 15, da Lei nº 10.887, de 2004, trazida pelo art. 171 da referida medida Provisória.

(...)

8. Por sua vez, a correção de que trata o art. 15 far-se-á, observando-se os índices fixados na Portaria Interministerial MPS/MF nº 77, de 11 de março de 2008, **considerando que os benefícios concedidos no período correspondente a 20 de fevereiro de 2004 a 31 de janeiro de 2008, serão reajustados no percentual de 1,20% (um inteiro e vinte décimos por cento)**, e os benefícios concedidos no curso do mês de fevereiro de 2008, serão corrigidos pelo percentual de 0,51% (cinquenta e um centésimos por cento). Os benefícios concedidos a partir de março de 2008 serão corrigidos quando da publicação dos índices para reajustes de benefícios do RGPS no ano de 2009.

9. Considerando que o valor dos proventos não poderá ser inferior ao valor do salário mínimo (§ 5º do art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004), **os benefícios cujos valores foram equiparados ao valor do salário mínimo também serão reajustados no percentual de 1,20%, desde que tal equiparação tenha se dado até 31 de janeiro de 2008.**”

Ora, ao se considerar a possibilidade de reajustamento dos benefícios concedidos no período correspondente a 20 de fevereiro de 2004 a 31 de janeiro de 2008, de acordo com o percentual de 1,20% (um inteiro e vinte décimos por cento), claramente está se reconhecendo que mesmo na ausência de um índice específico na Lei nº 10.887/2004, haveria a possibilidade de o ato normativo infralegal fixar tal índice.

Na mesma linha do Mandado de Segurança nº 25.871, - pendente de apreciação de embargos de declaração - cite-se julgados de ambas as Turmas que, amparadas no citado precedente, chancelaram o reajuste do benefício previdenciário percebido por servidor público federal, nos termos da Orientação Normativa ora confrontada. Vejamos:

“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 Pelus** o). Precedentes.

2. Agravo interno a que se nega provimento.” (ARE nº 716.269/RS, Primeira Turma, Rel. Min. **Roberto Barroso** , DJe de 13/10/2017).

“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. 1. O Juízo de origem não analisou a questão constitucional veiculada, não tendo sido esgotados todos os mecanismos ordinários de discussão, INEXISTINDO, portanto, o NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO, que pressupõe o debate e a decisão prévios sobre o tema jurígeno constitucional versado no recurso. Incidência das Súmulas 282 e 356 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 nº 1.1130/297/SC, Primeira Turma, Rel. Min. **Alexandre de Moraes** , DJe de 19/9/2018).

“Agravo regimental em recurso extraordinário. Servidor público. Benefício Previdenciário. Reajuste anual. Período anterior à alteração do art. 15 da Lei nº 10.887/04 pela Lei nº 11. 748/08. Índice aplicado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Ausência de ofensa ao art. 40, § 8º, da Constituição Federal. Precedentes. Agravo regimental não provido.” (ARE nº 630.469/AL, Segunda Turma, de minha relatoria, DJe de 6/8/2014).

Nesse mesmo sentido, cite-se as seguintes decisões monocráticas: ARE nº 1.414.372/SC, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski** i, DJe de 16/12/2022; ARE nº 1.413.291/SP, de minha relatoria, DJe de 16/12/2022; ARE nº 1.380.310/RS, Rel. Min. **André Mendonça** a, DJe de 30/5/2022; ARE nº 1.377.055/RS, Rel. Min. **Rosa Weber** , DJe de 25/4/2022. RE nº 1.362.278/RS, Rel. Min. **Gilmar Mendes** , DJe de 17/4/2022; ARE nº 1.364.048/RS, Rel. Min. **Cármem Lúcia** ,



DJe de 4/3/2022; ARE 1.372.685/DF, Rel. Min. **Nunes Marques** , DJe de 8/4/2022; ARE nº 1.331.131/RS, Rel. Min. **Edson Fachin** , DJe de 26/6/2021; ARE 1.264.401/RS; Rel. Min. **Luiz Fux** , DJe de 27/4/2020.

### **Dispositivo**

Diante do exposto, nego provimento ao recurso extraordinário e proponho a seguinte tese de repercussão geral para o Tema nº 1.224, conforme redação proposta pelo Ministério Público Federal:

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”.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto nº 210912023 00:00