



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
Consultoria Jurídica

Esplanada dos Ministérios, Bloco F, Sala 851 – CEP: 70.059-900 - Brasília-DF
Tel.: (61) 2021-5353 – Fax: (61) 2021-9825 – cj.mps@previdencia.gov.br

PARECER/CONJUR/MPS/Nº 196 /2011
Processo SIPPS nº 345981728
Assunto: ADI nº 4582

EMENTA: ADI nº 4582. Lei nº 10.887/04, art. 15, na redação dada pela Lei nº 11.784/08. Alegação de afronta aos arts. 18, caput, 24, inciso XII e §§ 1º 2º, 25, caput e § 1º, e 61, § 1º, II, 'c', 84, II, III, IV, 165, I, II e III, 169, § 1º, I e II, todos da CF/88. Definição do reajuste dos proventos de aposentadoria e pensão no âmbito dos regimes próprios de previdência social na mesma data e pelo mesmo índice fixado para o regime geral de previdência social. Invasão da autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal para a definição dos índices de reajuste de seus respectivos regimes próprios. Parecer pelo julgamento parcialmente procedente, para conferir ao art. 15 da Lei nº 10.887/04, com a redação conferida pela Lei nº 11.784/08, interpretação conforme a Constituição no sentido de restringir sua aplicação aos proventos de aposentadorias e pensões concedidos pela União, apenas.

I – RELATÓRIO:

Trata-se do Memorando nº 137/2011/CGU/AGU, de 12.4.2011, oriundo da Consultoria-Geral da União – CGU, recebido nesta CONJUR/MPS em 14.4.2011, o qual solicita subsídios para a elaboração das informações a serem prestadas ao Supremo Tribunal Federal – STF quanto ao disposto na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 4582, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, com vistas à declaração de inconstitucionalidade do art. 15 da Lei nº 10.887/2004, na redação conferida pela Lei nº 11.784/2008, por suposta violação aos arts. 18, caput, 24, inciso XII e §§ 1º 2º, 25, caput e § 1º, e 61, § 1º, II, 'c', 84, II, III, IV, 165, I, II e III, 169, § 1º, I e II, todos da Constituição da República de 1988.

Q



Ref.: SIPPS nº 345981728

2. Na inicial da ADI, sustenta-se que o art. 15 da Lei nº 10.887, de 2004, na redação conferida pelo art. 171 da Lei nº 11.784, de 2008, excede a competência da União para legislar sobre norma geral de previdência social. Argumenta-se que a CF/88 estabelece que *"à União compete legislar sobre normas gerais, cabendo aos estados e Distrito Federal a competência legislativa supletiva (art. 24, XII, e parágrafos 1º e 2º)"*. Assim, à União competiria legislar *"genericamente sobre previdência social do servidor público"*, cabendo, portanto, aos demais entes federados *"a edição de normas específicas sobre o tema, sem descuidar das normas gerais que veiculem comandos genéricos"*.

3. De acordo com o autor, *"os comandos contidos na norma federal ora impugnada constituem invasão na autonomia do Estado e também ingerência na gestão de seus recursos previdenciários, com reflexos na manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio, na forma prevista pelo art. 40, caput, da CF, e potencial prejuízo aos beneficiários do regime estadual"*. Consignou, ainda, o teor do enunciado nº 681 da Súmula de jurisprudência do STF, no sentido de que *"É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária"*, bem como outros precedentes do STF sobre a questão.

4. Na sequência, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul destacou que a norma impugnada beneficia apenas determinadas categorias de aposentados e pensionistas – os que não têm direito à paridade –, sendo que os demais só terão seus benefícios revistos na data e nos mesmos índices concedidos para os servidores ativos. *"Os servidores ativos, por sua vez, não obstante tenham assegurado a revisão anual de suas remunerações, nos termos do artigo 37, X, in fine, não têm a garantia expressa de preservação de valor real"*, fundamentou.

5. Por fim, requereu a concessão de medida cautelar com vistas a suspender liminarmente a eficácia do art. 15 da Lei nº 10.887/04, na redação conferida pelo art. 171 da Lei nº 11.784/08.

6. Por intermédio do Memorando nº 223/2011/CONJUR/MPS, esta Coordenação-Geral de Direito Previdenciário – CGPRE solicitou à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS deste Ministério da Previdência Social, Área Técnica desta Pasta, considerações sobre o objeto da demanda. Em resposta, a Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal – CGNAL, do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público – DRPSP, encaminhou o PARECER Nº 014/2011/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS, de 18.4.2011, com elementos que se passa a explicar.



Ref.: SIPPS nº 345981728

7. É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA:

8. Inicialmente, antes de ingressar no cerne da questão, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca do art. 40, § 8º, da CF/88, incluído pela EC nº 20/98.

9. Assim dispunha o texto constitucional: *“Art. 40. (...) § 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas 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 ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.”*

10. Estava consubstanciado, desta forma, o direito à integralidade e à paridade dos proventos de inatividade com os vencimentos da atividade, um dos elementos diferenciadores do regime próprio de previdência social.

11. Com efeito, a Emenda Constitucional nº 41/03 alterou a referida paridade, determinando que, para os que ingressassem no serviço público após a sua promulgação, os proventos de inatividade e pensões seriam reajustados conforme critério definido em lei, ou seja, não mais se acompanharia os reajustes, benefícios e vantagens dos servidores em atividade. A redação dada ao art. 40, § 8º, então, vigente até hoje, foi a seguinte: *“§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.”*

12. A aplicação das disposições da EC nº 41/03 foi disciplinada pela Medida Provisória nº 167/04, convertida na Lei nº 10.887/04, a qual assim dispôs em seu art. 15: *“Art. 15. 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.”* Vale frisar que a referida regra é válida, tão-somente, para as aposentadorias a serem concedidas aos servidores que ingressassem no serviço público após a publicação da EC nº 40/03 e aos que não se aposentarem por regras de transição que assegurem a igualdade de tratamento com os servidores da atividade (paridade). Registre-se, ainda, que a redação



Ref.: SIPPS nº 345981728

original do art. 15 da Lei nº 10.887/04, acima transcrita, não estabeleceu qual seria o índice de reajuste, mas apenas a sua periodicidade.

13. Com efeito, a Medida Provisória nº 341/08, por intermédio de seu art. 171, determinou a seguinte redação ao art. 15 da Lei nº 10.887/04: “Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os §§ 3º e 4º do art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 29 de dezembro de 200, nos termos dos arts. 1º e 2º desta Lei, serão atualizados, a partir de janeiro de 2008, nas mesmas datas e índices utilizados para fins dos reajustes dos benefícios do regime geral de previdência social.”.

14. Por ocasião da conversão da MP nº 341/08 na Lei nº 11.784/08, o dispositivo em questão assumiu a seguinte redação: “Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente.”.

15. A partir da MP nº 341/08, de 18.5.2008, convertida na Lei nº 11.784/04, portanto, restou estabelecido que, a partir de janeiro de 2008, o reajuste dos proventos de inatividade e pensões dos regimes próprios de previdência social deve ocorrer na mesma data e segundo o mesmo índice fixado para o reajuste dos benefícios do regime geral. Atualmente, esse índice é o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), conforme determinado pelo art. 41-A da Lei nº 8.213/91.¹

16. Conforme notificado na manifestação da Área Técnica desta Pasta, este Ministério da Previdência Social não participou da elaboração da norma em questão que alteraram a Lei nº 10.887/04. Sobre o ponto, reproduzo o seguinte fragmento do PARECER Nº 014/2011/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS:

“16. Antes de se examinar a alegação de invasão de competência dos demais entes pelo art. 171 da MP nº 431/2008, editada pela União, cabe, inicialmente, registrar que o Ministério da Previdência Social não participou da elaboração dessa norma. Este Ministério não foi sequer ouvido sobre seu conteúdo, antes de sua publicação. Somente

¹ Eis o teor da norma citada: “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.” (Incluído pela Lei nº 11.430, de 2006).



Ref.: SIPPS nº 345981728

depois do envio ao Congresso Nacional, esta Secretaria recebeu, da Assessoria de Assuntos Parlamentares - AAP, solicitação de pronunciamento a respeito.

17. *Considerando que a Medida dispõe sobre a reestruturação de diversos planos de cargos e carreiras do Poder Executivo, presume-se que a elaboração tenha sido realizada com a intenção de disciplinar o reajustamento dos benefícios de todos os servidores federais, matéria sobre a qual já havia questionamentos administrativos e judiciais. Talvez não se tenha observado que se estabelecia regra para todos os entes e não apenas pela União. Pode ser visto que, na ementa da MP, não consta sequer menção à alteração da Lei nº 10.887/2004.*

18. *Em atendimento à solicitação da AAP, esta Secretaria elaborou as informações solicitadas no Parecer nº 35/2008/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS, de 13 de junho de 2008, emitindo o entendimento desta SPS quanto à repercussão da redação que o art. 171 da MP impôs ao art. 15 da Lei nº 10.887/2004. Registrou-se a preocupação com a inadequação da definição do índice na norma que trata de parâmetros gerais para todos os entes federados. Os demais entes da federação teriam autonomia para definir índice diferenciado. (...)"*

17. Ainda da leitura do PARECER Nº 014/2011/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS, é possível perceber que a Área Técnica desta Pasta concorda com as alegações constantes da inicial da ADI nº 4582, indo além, demonstrando sua preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial da sistemática atual para as finanças dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Como exemplo, cita a Lei nº 12.254/10, resultante da conversão da MP nº 475/09, a qual determinou ser de 7,72% o percentual de reajuste do regime geral. Esse valor resultou em quase o dobro da variação do INPC estimado para o período, no valor de 3,622%. Confirma-se a importância do tema:

"32. Considerando que a despesa de inativos representa a maior parte das despesas de pessoal dos entes, despesas que estão submetidas aos limites estritos, a diferença observada foi representativa, afetando significativamente as previsões de despesas dos orçamentos de todos os entes, inclusive da própria União, quanto ao regime de seus próprios servidores. Deve ser também considerada a repercussão orçamentária no decorrer do tempo pelo efeito cascata que reajustamentos dos próximos promoverão ao incidir sobre o ganho real concedido em 2010."



Ref.: SIPPS nº 345981728

18. A conclusão da Secretaria de Políticas de Previdência Social no PARECER Nº 014/2011/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS foi, portanto:

“34. Em resumo esta Secretaria entende que o art. 171 da Medida Provisória nº 431, de 14/05/2008, convertida na Lei no 11.784, de 22/09/2008, ao alterar a redação do art. 15 da Lei nº 10.887/2004, extrapolou a competência da União no que concerne a edição de normas gerais a respeito de previdência prevista no art. 24, § 1º da Constituição, impedindo que os demais entes exerçam a competência a eles concedida pelo art. 24, § 2º e 30, I e II.

35. Segundo o art. 24 da Constituição, no âmbito da competência concorrente, a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Aos demais entes, caberá a suplementação dessas normas. A redação dada pela MP ao art. 15, que cuida dos reajustamentos dos benefícios concedidos conforme arts. 1º e 2º - dispositivos aplicáveis à União, Estados, Distrito Federal e Municípios - retirou qualquer possibilidade de que os demais entes federativos disciplinem a matéria no âmbito do regime de previdência de seus servidores.

36. Além disso, afetou-se a aplicação de outras normas orçamentárias e de finanças públicas, de competência de cada ente da federação, gerando expectativas e pleitos de concessão de reajustamento acima do valor real, em razão da concessão de reajustamento concedida aos benefícios do RGPS com a edição da Medida Provisória nº 475, de 23/11/2009. Considerando ser a ação de natureza objetiva, todos os elementos de direito disponíveis devem ser avaliados no seu julgamento.

37. É importante registrar que não se está simplesmente acompanhando a tese do autor, mas confirmado um entendimento exposto desde a edição da Medida Provisória e cujas repercussões foram previstas.”

19. Nada obstante, faz-se mister a ponderação de que a **norma impugnada** do art. 15 da Lei nº 10.887/04, na redação dada pela Lei nº 11.784/08, **reveste-se de relevante interesse social, na medida em que cuida do reajustamento dos benefícios** do regime próprio de previdência social. Nesse sentido, deve-se observar que a sua declaração de inconstitucionalidade pode adquirir repercussões indesejáveis, especialmente a consideração de que os reajustes à sua égide foram nulos, indevidos, e a eventual repetição desses valores.

20. Com efeito, impende registrar que a norma impugnada somente pode ser considerada inconstitucional quanto à sua aplicação aos Estados, Municípios e Distrito Federal,



Ref.: SIPPS nº 345981728

na medida em que a União poderia fixar o índice de reajuste dos proventos de inatividade e pensões quanto à Administração Federal. Desta forma, **restringindo o âmbito de aplicação à União** – abrangendo qualquer de seus poderes, suas autarquias e fundações –, **não há que se falar em inconstitucionalidade da norma inculpada no art. 15 da Lei nº 10.887/04, na redação dada pela Lei nº 11.784/08.**

21. Nesse contexto, emerge de forma sobremaneira importante a técnica de julgar parcialmente procedente o pedido formulado, sem declarar a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, unicamente com o propósito de **conferir interpretação conforme a Constituição**, de modo a declarar que o índice de reajuste mencionado no art. 15 atacado não alcance os proventos de inatividade e pensões concedidos no âmbito dos regimes próprios dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

22. A interpretação conforme a Constituição do preceito em questão, ora defendida, encontra guarida no art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/99, e atende ao **princípio da conservação das normas**, de acordo com o qual não se declara a inconstitucionalidade de uma norma quando é possível conferir interpretação conforme a Constituição. A técnica observa, ainda, o **princípio da prevalência da Constituição**, segundo o qual somente são admitidas normas infraconstitucionais em consonância com o Texto Maior.

23. Vale salientar que esse raciocínio já foi utilizado pelo Supremo Tribunal Federal em outras oportunidades, conforme se analisa do aresto adiante, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA. Lei n. 8.666, de 21.06.93. I. - Interpretação conforme dada ao art. 17, I, "b" (doação de bem imóvel) e art. 17, II, "b" (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Idêntico entendimento em relação ao art. 17, I, "c" e par. 1. do art. 17. Vencido o Relator, nesta parte. II. - Cautelar deferida, em parte.

(ADI 927 MC, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/1993, DJ 11-11-1994 PP-30635 EMENT VOL-01766-01 PP-00039)

24. Outrossim, à luz do princípio da eventualidade, considerando-se a hipótese de não-acolhimento da interpretação conforme a Constituição do dispositivo, faz-se necessário que, na possibilidade de declaração de inconstitucionalidade do referido art. 15, seus efeitos sejam modulados, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, nos



Ref.: SIPPS nº 345981728

térmos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, para que a declaração somente tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

25. Por fim, quanto ao pedido de medida cautelar, com o objetivo de suspender liminarmente a norma do art. 15 da Lei nº 10.887/04, na redação dada pela Lei nº 11.784/08, tem-se que, acaso se reputem presentes os seus requisitos – quais sejam, o *fumus boni juris* e o *periculum in mora* –, o pedido somente deveria ser concedido para suspender a aplicação quanto aos Estados, Municípios e Distrito Federal, não suspendendo a aplicação da norma vergastada no âmbito da União, consoante toda a argumentação já exposta acima.

III – CONCLUSÃO:

Ante o exposto, a Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social, no exercício da atribuição prevista no art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, conclui sua análise pelo **juízo de julgamento parcialmente procedente** do pedido formulado na ADI nº 4582, para **conferir** ao art. 15 da Lei nº 10.887/08, na redação dada pela Lei nº 10.887/04, ora impugnado, interpretação conforme a Constituição de 1988, no sentido de a referência ao “*índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social*” seja aplicável, tão-somente, aos proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os §§3º a 7º do art. 40 da CF/88 e art. 2º da EC nº 41/03 concedidos por qualquer dos poderes da União, incluídas autarquias e fundações, nos termos dos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887/04, não alcançando os proventos de inatividade e pensões concedidos no âmbito dos regimes próprios dos Estados, Municípios e Distrito Federal, com arrimo no art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/99.

À consideração superior.
Brasília, 20 de abril de 2011.

ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO
Coordenadora-Geral de Direito Previdenciário



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
Consultoria Jurídica

Ref.: SIPPS nº 345981728

DESPACHO/CONJUR/MPS/Nº 287/2011

Aprovo o PARECER/CONJUR/MPS/Nº 196 /2011. Encaminhe-se à CGU, juntamente com o PARECER Nº 014/2011/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS, de 18.4.2011, em resposta ao Memorando nº 137/2011/CGU/AGU, de 12.4.2011, conforme sugerido.

Brasília, 20 de abril de 2011.

Luciana Leal Brayner
LUCIANA LEAL BRAYNER
Consultora Jurídica Substituta/MPS