



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 1 de 6

ORIENTAÇÃO TÉCNICA
217/2019

Matéria: PLC 09/2019

Ementa: PREVIDENCIÁRIO. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL. RPPS. CONSELHO DELIBERATIVO. VAGA PARA REPRESENTANTE DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO. CONCEITUAÇÃO DE DEPENDENTE. INCAPACIDADE SUPERVENIENTE À MAIORIDADE. IRRELEVÂNCIA. RELAÇÕES DE CUNHO ADMINISTRATIVO APTAS A INCIDIR O PRAZO PRESCRICIONAL QUINQUENAL. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. INÍCIO DA CONCESSÃO QUE DEVE COINCIDIR COM A DATA DE INÍCIO DA INCAPACIDADE. ATO DE APOSENTADORIA QUE DEVE SER PRECEDIDO DE READAPTAÇÃO COM OBSERVÂNCIA DA COMPATIBILIDADE DAS LIMITAÇÕES SOFRIDAS COM AS ATRIBUIÇÕES DO NOVO CARGO OU FUNÇÃO E AINDA DE EVENTUAL EXIGÊNCIA DE HABILITAÇÃO. DEMAIS PROPOSTAS QUE ENVOLVEM A PRAXE ADMINISTRATIVA DA AUTARQUIA. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL COM RESSALVAS**

Trata-se de pedido encaminhado pela servidora Viviane Muller Menezes Nunes a esta Procuradoria Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do projeto de lei complementar nº 09, de 30 de setembro de 2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que *Dá nova redação, inclui e revoga dispositivos na Lei Complementar nº 115/2007.*

Os motivos foram apresentados.

Anexaram-se documentos.

É o relato.

O projeto de lei complementar altera, inclui e revoga dispositivos da Lei Complementar nº 115/2007, que Cria o Instituto de Previdência dos Servidores Titulares de Cargo Efetivo no Município de Carazinho – PREVICARAZINHO, envolvendo as seguintes temáticas: conselho deliberativo; conselho fiscal; segurados e dependentes; aposentadoria por idade e tempo de contribuição; salário-família; pensão por morte; auxílio-reclusão; regras de cálculo dos proventos e reajustes dos benefícios; disposições gerais sobre os benefícios; inscrições; aposentadoria por invalidez; auxílio-doença e salário maternidade.

A competência material é do Município de Carazinho, por envolver nítido interesse local¹, respeitadas as normas gerais editadas pela União². A iniciativa

¹ (CRFB): Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² (CRFB): Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019) § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019) § 3º Inexistindo lei federal sobre normas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 2 de 6

legislativa, da mesma forma, está correta, já que a matéria é privativa do Prefeito Municipal³.

O instrumento utilizado, do mesmo modo, está certo, já que a proposição envolve matéria a ser disciplinada via lei complementar, o que possibilita a apresentação de emendas populares, num prazo de 15 (quinze) dias⁴.

No mérito.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) assevera, em seu art. 40, que "Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo"

A Lei Federal nº 9.717/1998, por sua vez, "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".

Assim, pode-se dizer que as normas básicas que devem servir de referência aos RPPS são o art. 40 da CF/1988 e a Lei Federal nº 9.717/1988, podendo, ainda, ser incluída a Portaria MPS nº 204/2008, que "Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP".

Esclarecido isso, insta analisar o texto proposto e suas respectivas temáticas, fazendo alusão, se necessário, às normas acima trazidas e a entendimentos jurisprudenciais.

gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019) § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

³ (LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

⁴ (LOM): Art. 28 - Serão objeto de lei complementar:

I - Código de Obras;

II - Código de Posturas;

III - Código de Loteamento;

IV - Código Tributário;

V - Plano Diretor de Desenvolvimento;

VI - Regime Jurídico dos Servidores Municipais;

VII - Sistema Municipal de Ensino;

VIII - Lei instituidora da guarda municipal;

IX - demais leis que codifiquem ou sistematizem normas e princípios relacionados com determinada matéria.

§ 1º - Os Projetos de Lei Complementar serão examinados pela Comissão de Justiça e Finanças da Câmara de Vereadores.

§ 2º - As emendas de iniciativa popular deverão ser apresentadas no prazo de quinze dias, a partir da publicação dos projetos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 3 de 6

Sobre o **Conselho Deliberativo** e o **Conselho Fiscal**, a proposição obedece ao disposto no inciso VI do art. 1º da Lei Federal nº 9.717/1998⁵, já que prevê a participação de representantes dos servidores ativos e inativos mediante processo eleitoral próprio.

Nesse ponto, recomenda-se apenas que o Conselho Deliberativo, órgão responsável pela normatização e deliberação, reserve vaga a um representante dos servidores do Poder Legislativo, como sugere a Secretaria de Previdência do Ministério da Economia⁶.

Quanto aos **Segurados e Dependentes**, deve ser revista a pretensa redação do inciso III do § 6º e respectivas alíneas, de modo a não excluir os casos de invalidez superveniente à maioridade, sob pena de desvirtuamento da própria definição de dependente e de indevida discriminação de situações fáticas idênticas.

Explica-se.

Dentre os critérios que norteiam a fixação do quadro de dependentes, o principal é o que considera os vínculos familiares, dos quais decorrem a solidariedade civil e o direito dos necessitados à provisão da subsistência pelos mais afortunados⁷.

Assim sendo, o não enquadramento como dependente daquele que, mesmo maior, venha a se tornar inválido, passando a sua subsistência a depender do segurado, atenta, sem sombra de dúvidas, à própria definição de dependente.

Se não bastasse, inexistente razão para considerar dependente aquele com invalidez demonstrada antes de sua maioridade e, por outro lado, negar essa condição àquele que vier a se tornar inválido em data posterior, já que são situações fáticas iguais.

Outrossim, a alegação de que não há previsão legal que permita o reenquadramento daquele que já tenha perdido a qualidade de dependente, também não subsiste, visto o teor da súmula 336 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que concede pensão por morte à mulher que renunciara aos alimentos quando da separação judicial, comprovada a necessidade econômica superveniente.

Essa tentativa, aliás, de limitar no tempo o enquadramento de dependente inválido, não é novidade. Em sede federal, por exemplo, o Decreto nº 3.048/1999, no art. 108, prevê que "A pensão por morte somente será devida ao filho e ao irmão cuja invalidez tenha ocorrido antes da emancipação ou de complementar a idade de

⁵ (Lei Federal nº 9.717/1998): Art. 1º—Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: [...] VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação; [...]

⁶ <http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/regime-proprio-de-previdencia-perguntas-e-respostas/> Acessado em 15/10/2019.

⁷ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p.154 (pdf).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 4 de 6

vinte e um anos, desde que reconhecida ou comprovada, pela perícia médica do INSS, a continuidade da invalidez até a data do óbito do segurado".

Sem querer ingressar num juízo crítico a respeito de se tratar de limitação veiculada por decreto e não por lei, a verdade é que a jurisprudência vem, acertadamente, repudiando tal previsão, como se pode perceber dos seguintes precedentes:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. INEXISTÊNCIA. PENSÃO POR MORTE. FILHO MAIOR E INVÁLIDO. INVALIDEZ PREEXISTENTE AO ÓBITO DO SEGURADO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. INVALIDEZ SUPERVENIENTE À MAIORIDADE. IRRELEVÂNCIA. DEPENDÊNCIA ECONÔMICA COMPROVADA. 1. Inicialmente, constato que não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil/1973, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, em conformidade com o que lhe foi apresentado. 2. No enfrentamento da matéria, o Tribunal de origem lançou os seguintes fundamentos (fl. 227, e-STJ): "Outrossim, ficou comprovada a invalidez da parte autora. O laudo pericial de fls. 139/149 atestou que a parte autora é portadora de patologia incapacitante no quadril, ombro direito e coluna vertebral desde 8/2/91, quando sofreu um acidente veicular com fratura de quadril, fratura de cravícula, fratura de púbis e lesão na coluna vertebral. O perito concluiu que a parte autora 'apresenta um prejuízo funcional de 80% de forma permanente. Sem previsão de recuperação' (fls. 149). Ademais, conforme consulta realizada no Sistema Único de Benefícios - DATAPREV, acostada a fls. 33, verifiquei que a requerente recebe administrativamente aposentadoria por invalidez desde 4/2/95, o que corrobora para o entendimento de que a autora de fato já se encontrava inválida à época do óbito do requerente. Dessa forma, comprovado que a incapacidade da parte autora remonta à época anterior ao óbito do de cujus, ficou demonstrada a dependência econômica." 3. Como claramente se verifica na vasta referência aos fatos e provas do processo, não há como infirmar as conclusões do Tribunal de origem sem arrear as premissas fático-probatórias sobre as quais se assentam, o que é vedado nos termos da Súmula 7/STJ. 4. Registra-se que a jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a incapacidade do descendente do segurado da Previdência Social deve ser verificada em momento anterior à data do óbito deste, sendo irrelevante que aquele venha a tornar-se incapaz antes ou depois de atingir a maioridade. 5. Recurso Especial não conhecido. (REsp 1718849/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/02/2018, DJe 02/08/2018)

PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. PENSÃO POR MORTE. IRMÃO MAIOR E INVÁLIDO. INVALIDEZ SUPERVENIENTE À MAIORIDADE. IRRELEVÂNCIA. DEPENDÊNCIA ECONÔMICA COMPROVADA. 1. Não se conhece do Recurso Especial em relação à ofensa ao art. 535 do CPC quando a parte não aponta, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Aplicação, por analogia, da Súmula 284/STF. 2. É irrelevante o fato de a invalidez ter sido após a maioridade do postulante, uma vez que, nos termos do artigo 16, III c/c parágrafo 4º, da Lei 8.213/91, é devida a pensão por morte, comprovada a dependência econômica, ao irmão inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente. 3. Alinhado a esse entendimento, há precedentes do STJ no sentido de que, em se tratando de dependente maior inválido, basta a comprovação de que a invalidez é anterior ao óbito do segurado. Nesse sentido: AgRg no AREsp 551.951/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 24/4/2015, e AgRg no Ag 1.427.186/PE, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 14/9/2012. 4. In casu, a instituidora do benefício faleceu em 3.8.2005, a invalidez anterior à data do óbito (1961) e a dependência econômica do irmão foram reconhecidas pelo acórdão recorrido. Portanto,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 5 de 6

encontram-se preenchidos os requisitos legais para concessão do benefício pleiteado. 5. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido. (REsp 1618157/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/08/2016, DJe 12/09/2016)

PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. IRMÃO MAIOR E INVÁLIDO. MORBIDADE PSÍQUICA - ESQUIZOFRENIA PARANOIDE. DOENÇA GRAVE - HIV. INVALIDEZ SUPERVENIENTE À MAIORIDADE. IRRELEVÂNCIA. DEPENDÊNCIA ECONÔMICA COMPROVADA. EXCESSO DE PODER REGULAMENTAR. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. Cuida-se, na origem, de demanda em que busca o autor, ora recorrente, a concessão de pensão previdenciária decorrente da morte de sua irmã. 2. O Tribunal a quo consignou: "(...) embora a parte autora tenha demonstrado que há relação de dependência com a de cujus, não comprovou sua invalidez no período anterior à maioridade" (fl. 485, e-STJ, grifo acrescentado). 3. No Direito brasileiro os chefes do Poder Executivo podem regulamentar a lei por meio de Decreto, facultando-se, ademais, à autoridade administrativa editar atos normativos administrativos gerais - como Portarias e Resoluções - com o intuito de disciplinar e instrumentalizar a boa aplicação da legislação que lhes é superior. Em ambos os casos as normas administrativas editadas não precisam, pois seria desperdício de tempo e papel, repetir, palavra por palavra, o que está na lei, desde que respeitem seus limites, principiologia, estrutura e objetivos. No que tange a essas normas administrativas, plenamente compatíveis com o regime constitucional brasileiro, cabe detalhar as obrigações e direitos estabelecidos na lei. 4. O artigo 108 do Decreto 3.048/1991 extrapolou o poder regulamentar, pois criou um requisito para a concessão do benefício de pensão por morte ao filho ou irmão inválido, qual seja: que a invalidez ocorra antes dos vinte e um anos de idade. 5. É irrelevante o fato de a invalidez ter sido após a maioridade do postulante, uma vez que, nos termos do artigo 16, inciso III c/c parágrafo 4º, da Lei 8.213/91, é devida a pensão por morte, comprovada a dependência econômica, ao irmão inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente. 6. Alinhado a esse entendimento, há precedentes do STJ no sentido de que, em se tratando de dependente maior inválido, basta a comprovação de que a invalidez é anterior ao óbito do segurado. Nesse sentido: AgRg no AREsp 551.951/SP, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 24/4/2015, e AgRg no Ag 1.427.186/PE, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 14/9/2012. 7. In casu, a instituidora do benefício faleceu em 17 de junho de 2011 (fl. 370, e-STJ), a invalidez anterior à data do óbito (1.5.2001) e a dependência econômica do irmão foram reconhecidas pelo acórdão recorrido (fls. 484-485, e-STJ). Portanto, encontram-se preenchidos os requisitos legais para concessão do benefício pleiteado. 8. Recurso Especial provido. (REsp 1551150/AL, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/10/2015, DJe 21/03/2016)

Para um maior aprofundamento, interessa a leitura do artigo "Benefícios previdenciários aos dependentes maiores inválidos. Uma reflexão quanto à exigência do início da invalidez em data anterior à emancipação ou ao perfazimento dos 21 anos de idade", escrito por Nilson Rodrigues Barbosa Filho, Procurador Federal, disponível em: <https://jus.com.br/artigos/23295/beneficios-previdenciarios-aos-dependentes-maiores-invalidos>.

No que tange ao prazo prescricional quinquenal, correta a sua previsão, já que indubitado tratar-se de relação de natureza administrativa, apta a atrair as normas do Decreto nº 20.910/1932, em detrimento das normas gerais do RGPS - vide Incidente de Uniformização nº 9.156/RJ, sem implicar, todavia, na chamada prescrição do fundo de direito - vide RE 626.489/SE.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 6 de 6

Já em relação à **aposentadoria por invalidez** (art. 43, § 7º), curial que a data de início de sua concessão coincida com a data de início da incapacidade, a ser apontada, devidamente, no respectivo laudo pericial, e não com a data de emissão do ato concessivo, porquanto são situações distintas. Da mesma forma, a previsão "[...] para o exercício de qualquer cargo ou função pública [...]" precisa ser revista, a fim de abarcar apenas os cargos e funções compatíveis com as limitações sofridas, respeitadas as devidas habilitações.

De mais a mais, as outras previsões envolvem, basicamente, a praxe administrativa da autarquia, não se constando indícios de ilegalidade e/ou inconstitucionalidade que mereçam correção.

POR TAIS RAZÕES, **opina-se** pela viabilidade técnico-jurídica do PLC nº 09/2019, observadas as ressalvas acima realizadas.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 17 de outubro de 2019.

Luís Fernando Bourscheid
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 93.542