



Porto Alegre, 17 de janeiro de 2023.

**Informação nº 93/2023**

Interessado:	Município de Montenegro/RS – Poder Legislativo.
Consultante:	Adriano César Bergamo, Consultor Jurídico.
Destinatário:	Presidente da Câmara.
Consultores:	Tatiana Matte de Azevedo e Júlio César Fucilini Pause.
Ementa:	Análise de Projeto de Lei de iniciativa do Executivo. Alteração da norma previdenciária quanto à pensão por morte. Adequação ao disposto na Lei Federal nº 13.135, de 2015. Extinção do abono de permanência. Análise a partir do disposto na Emenda Constitucional nº 103/2019. Considerações.

Através de consulta escrita, registrada sob nº 44.608/2022, nos é encaminhado o “Projeto de Lei nº 65/2022, de autoria do Prefeito Municipal, que altera a redação do art. 63 e revoga o art. 74 e seus parágrafos, da Lei nº 4.434, de 24.04.2008, que reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Efetivos do Município de Montenegro, para análise de seus aspectos jurídicos e legais.”

Passamos a considerar.

1. O Projeto de Lei nº 65/2022, de iniciativa do Prefeito Municipal, “altera a redação do art. 63 e revoga o art. 74 e seus parágrafos, da Lei nº 4.434, de 24.04.2008, que reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Efetivos do Município” especialmente no que diz respeito às estruturas que compõem o Regime Próprio de Previdência – RPPS.

Conforme justificativa, o objetivo é “aplicar limitadores de idade e tempo mínimo de contribuição para benefícios de pensão por morte, a exemplo do que preveem as legislações estadual e federal que tratam de previdência social”.

Ainda, intenta o texto do Projeto de Lei nº 65/2022 revogar o art. 74 da Lei Municipal nº 4.434/2006, que trata do abono de permanência ao “segurado ativo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas nos arts. 50 e 69 e que opte por permanecer em atividade”.

2. Partimos do pressuposto de que o Município não legislou em relação às novas regras de aposentadoria e pensão estabelecidas pela Emenda Constitucional – EC nº 103/2019. Enquanto isso não ocorrer, permanecerá aplicando aos seus servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência – RPPS, em relação às regras de aposentadoria e pensão, as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da EC nº 103/2019, inclusive em relação às “aposentadorias especiais”.

3. No que diz respeito à alteração do art. 63 da Lei Municipal nº 4.434/2006, o objetivo é trazer para o regramento municipal as alterações impostas pela Lei Federal nº 13.135, em 2015, na Lei Federal nº 8.213/1991, alterando as regras para concessão de pensão por morte pelo Regime Geral de Previdência.

Sobre a questão, o Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço público – DRPSP – da Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS – do Ministério da Previdência, em fevereiro de 2015 publicou a Nota Explicativa nº 4/2015, dispondo sobre a abrangência da Aplicação da Medida Provisória nº 664, de 2014, convertida na Lei nº 13.135, de 2015. Do texto se extrai:

2. As regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS estão estabelecidas na Lei nº 9.717, de 1998, que foi editada pela União com fundamento no art. 24, XII da Constituição Federal.

A Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, também contém regras de natureza geral, pois disciplina, nos art. 1º e 2º, o cálculo de aposentadorias e pensões previstos no art. 40 da Constituição. Os benefícios dos segurados do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, são regidos pela Lei nº 8.213, de 1991, que sofreu modificações pela Medida Provisória nº 664, de 2014. Também alterada pela Medida Provisória, a Lei nº 8.112, de 1990, disciplina o regime jurídico dos servidores públicos federais, estabelecendo tanto regras estatutárias funcionais quanto previdenciárias.

3. Nenhuma das regras da Lei nº 8.112, de 1990, se estende automaticamente aos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O chefe do Poder Executivo de cada ente federativo detém a competência para iniciar as leis que tratem de regras aplicáveis aos servidores, obedecidos os parâmetros da Constituição e das normas gerais. O art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal prevê essa competência quanto ao Presidente da República, mas esse dispositivo é de reprodução obrigatória aos demais entes federativos, em razão do Princípio da Simetria. As novas disposições da Lei nº 8.112, de 1990, podem apenas ser utilizadas como paradigma para elaboração das leis de cada ente a respeito dos temas de que trata.

4. Quanto às normas do RGPS, estabelecidas na Lei nº 8.213, de 1991, há previsão no art. 40, § 12 da Constituição Federal de sua aplicação aos RPPS, mas somente no que lhes for cabível [...]

5. Por outro lado, **deve-se observar que determinadas alterações promovidas para o RGPS sequer podem ser estendidas aos RPPS, sejam o federal ou os dos demais entes.** Um exemplo de regra definida para o RGPS que não pode ser adotada para os servidores é a forma de cálculo das pensões por morte prevista no art. 75 da Lei nº 8.213, de 1991, que prevê, inclusive, redução posterior do valor do benefício por cessação de cotas. É que, no RGPS, esse benefício não tem o valor estabelecido na Constituição, mas na lei ordinária, podendo ser alterado por outra lei ou ato com a mesma força normativa: a Medida Provisória. No entanto, no âmbito dos RPPS, o valor do benefício foi taxativamente estabelecido nos incisos do § 7º do art. 40 da Constituição Federal [...]

6. A Constituição não permite, pois, que o valor das pensões pagas pelos RPPS seja reduzido, enquanto o benefício for devido. Por isso, o art. 2º da Lei nº 10.887, de 2004, que se aplica aos RPPS de todos os entes da federação, reproduziu a regra constitucional de cálculo.

7. Porém, não há impedimento a que sejam modificados os critérios de concessão e que haja previsão de cessação do pagamento do valor integral da pensão segundo condições legais, com o objetivo de aperfeiçoar as regras de concessão do benefício. Por essa

razão, os arts. 215, 217, 218, 222, 223 e 225 da Lei nº 8.112, de 1990, sofreram alterações, que podem ser assim sintetizadas:

- a) exigência de tempo mínimo de dois anos de contribuição para acesso ao benefício de pensão por morte, exceto no caso de falecimento por acidente de trabalho e doença profissional ou do trabalho;
- b) previsão de tempo mínimo de dois anos de casamento ou união estável, exceto nos casos de acidente posterior ao casamento ou para cônjuge ou companheiro incapaz para o trabalho;
- c) fim do benefício vitalício para os cônjuges jovens, passando o tempo de duração a ser variável conforme a expectativa de vida do beneficiário (segundo a previsão atual, o benefício continua vitalício para os cônjuges que tiverem a partir de 44 anos ou forem incapazes para o trabalho).

**8. Todas as regras previstas na Lei nº 8.112, de 1990, para o benefício de pensão por morte podem ser instituídas para os servidores dos demais entes federativos, mediante revisão da legislação vigente. É recomendável que os entes federativos promovam alterações nesse sentido, com o objetivo de uniformizar o tratamento dado aos segurados dos diversos regimes previdenciários e buscando contribuir para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.**

[...]

10. Diante disso, conclui-se que:

- a) as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 664, de 2014, na Lei nº 8.112, de 1990, e na Lei nº 8.213, de 1991, que serão apreciadas pelo Congresso Nacional, não se aplicam automaticamente aos servidores amparados em RPPS;
- b) somente por lei local as previsões da Medida Provisória nº 664, de 2014, podem ser estendidas aos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitadas as normas constitucionais e gerais específicas dos servidores;
- c) a regra de cálculo do valor da pensão por morte concedida aos dependentes dos segurados do RGPS, conforme Lei nº 8.213, de 1991, não pode ser aplicada aos servidores, visto que representaria descumprimento do que dispõe o § 7º do art. 40 da Constituição Federal e o art. 2º da Lei nº 10.887, de 2004;
- d) podem ser utilizadas como parâmetro para alterações das regras da legislação de cada ente federativo as novas regras relativas à concessão e tempo de duração do benefício de pensão por morte, previstas nos arts. 215, 217, 218, 222, 223 e 225 da Lei nº 8.112, de 1990, e as regras do benefício previdenciário de auxílio-doença, previstas na Lei nº 8.213, de 1991, se esta (benefício previdenciário) for a sua caracterização na legislação local. (Grifamos)

Assim, justifica-se a medida adotada pelo Prefeito, com o intuito de modificar as regras de concessão e tempo de duração da pensão por morte.

3.1. Especificamente quanto ao texto proposto, contudo, identificamos não dispor de previsão específica a respeito da pensão por morte ao cônjuge ou companheiro inválido ou com deficiência, para o qual o Regime Geral passou a ter regra específica, nos termos da alínea 'a' do inciso V do art. 77 da Lei nº 8.213/1991, com a redação dada pela Lei nº 13.135/2015.

Recomendamos, a respeito, que também nesse particular a legislação municipal absorva o regramento do Regime Geral, em atenção ao disposto no § 12 do art. 40<sup>1</sup> da Constituição Federal.

3.2. O proposto para o § 7º do art. 63 se confunde com o disposto (e vigente) no art. 66, ambos da Lei Municipal nº 4.434/2006. Portanto, sugerimos que seja suprimido o § 7 do art. 63 proposto e tão somente ajustada a redação do art. 66.

4. No que diz respeito à revogação do art. 74 da Lei Municipal nº 4.434/2006:

O art. 74 da Lei Municipal nº 4.434/2006 vigora com a seguinte redação:

Art. 74. O segurado ativo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas nos arts. 50 e 69 e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência

---

<sup>1</sup> Art. 40. [...]

§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.

equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 49.

§ 1º O abono previsto no *caput* será concedido, nas mesmas condições, ao servidor que, até 16 de dezembro de 1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, ou 31 de dezembro de 2003, data da publicação da Emenda Constitucional nº 41, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção da aposentadoria voluntária, com proventos integrais ou proporcionais, com base na legislação então vigente, como previsto no art. 71, desde que conte, no mínimo, 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, ou 30 (trinta) anos, se homem.

[...]

Portanto, a revogação do art. 74 da Lei Municipal nº 4.434/2006 tem por efeito suprimir da legislação municipal o abono de permanência.

4.1. A Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, impunha a concessão de abono de permanência aos servidores que preenchessem os requisitos para aposentadoria voluntária (cuja regra tivesse previsão de abono). Contudo, com a nova redação, essa concessão passou a depender do disposto na legislação municipal. A respeito, traçamos o comparativo:

§ 19 do art. 40 da CF, com a redação da EC nº 41/2003	§ 19 do art. 40 da CF, com a redação da EC nº 103/2019
§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade <b>fará jus a um abono de permanência</b> equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.	§ 19. <b>Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, o servidor</b> titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade <b>poderá fazer jus a um abono de permanência</b> equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.

4.1. O art. 50 da Lei Municipal nº 4.434/2006 dispõe sobre a aposentadoria por idade, ao passo que a Constituição Federal assegurava a concessão de abono de permanência ao servidor que preenchesse os requisitos para aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição (art. 40, § 1º, III, 'a', na redação anterior à EC nº 103/2019). Portanto, entendemos inclusive inconstitucional a previsão na legislação municipal de concessão de abono de permanência ao servidor que alcança apenas os critérios para aposentadoria por idade, sem tempo mínimo de contribuição.

4.2. O art. 69 da Lei Municipal nº 4.434/2006 traz a regra de aposentadoria para o servidor que ingressou até 16 de dezembro de 1998, equivalente ao disposto no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41/2003, a qual tem previsão de concessão de abono de permanência ao servidores que preencher seus requisitos e se mantiver trabalhando.

4.3. Tão logo publicada a Emenda Constitucional nº 103/2019, a Secretaria de Previdência publicou a Nota Técnica SEI nº 12.212<sup>2</sup>, tendo por assunto a “análise das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social dos Entes Federados Subnacionais.” Dela, extraímos o que segue, no que diz respeito ao abono de permanência:

#### **XI – DO ABONO DE PERMANÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS**

73. A norma de concessão de abono de permanência da atual reforma previdenciária tem **eficácia contida**, já que o legislador de cada ente federativo pode restringir-lhe o alcance, estabelecendo critérios que possam importar em redução de seu valor ou até

---

<sup>2</sup> Disponível em [https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/2019/11/SEIa\\_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf](https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/2019/11/SEIa_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf). Acesso em janeiro/2023.

mesmo em sua supressão, conforme o seguinte teor do § 19 do art. 40 da Constituição, na redação dada pela EC nº 103, de 2019:

[...]

75. Ocorre que, em relação às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, esse mesmo art. 10 da EC nº 103, de 2019, prescreve a aplicação das normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor dessa reforma, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. Isso leva a crer que as regras sobre o abono de permanência anteriores ao advento da atual reforma previdenciária permanecem em vigor para os entes subnacionais até a edição de lei para os respectivos regimes próprios que regulamente a norma do § 19 do art. 40 da Constituição.

[...]

78. Por outro lado, quando o art. 35 da EC nº 103, de 2019, **revogou** os arts. 2º e 6º da EC nº 41, de 19.12.2003, e o art. 3º da EC nº 47, de 5.7.2005, a própria reforma de 2019 determinou um período de vacância para a vigência dessa revogação em face dos entes subnacionais (art. 36, II), durante o qual **não haverá aplicabilidade constitucional para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, já que ela dependerá de referendo para o início de sua vigência**, mediante a publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo destes entes da Federação. Ou seja, enquanto não houver esse referendo mediante lei dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aqueles artigos das reformas das Emendas nº 41, de 2003, e nº 47, de 2005, continuam em vigor e ainda podem embasar a concessão de abono de permanência no âmbito dos RPPS subnacionais.

79. Assim, em relação às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a reforma recepcionou as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da nova Emenda, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. Essa recepção, a nosso ver, também abarcou as normas sobre abono de permanência, constitucionais e infraconstitucionais. Isso significa que, a princípio, o abono de permanência continua sendo devido no valor equivalente ao da contribuição previdenciária do servidor estadual, distrital ou municipal, enquanto não for editada lei do respectivo ente subnacional que regulamente os critérios que possam importar em redução de seu valor ou até mesmo em sua supressão, conforme a norma de eficácia contida do § 19 do art. 40 da Constituição, na redação dada pela EC nº 103, de 2019.

80. Por sua vez, a concessão de abono de permanência com base nas regras de transição das reformas previdenciárias anteriores das Emendas nº 41, de 2003 (arts. 2º e 6º), e nº 47, de 2005 (art. 3º), pode vir a ser extinta para os RPPS dos

Estados, Distrito Federal e **Municípios mediante lei do respectivo ente que refere integralmente a sua revogação pelo art. 35, incisos III e IV, da EC nº 103, de 2019.** No entanto, tal abono poderá ser mantido pro tempore, na reforma previdenciária dos entes subnacionais, nos moldes da redação do § 3º do art. 3º da EC nº 103, de 2019, até que entre em vigor a lei do respectivo ente que regulamente o disposto no § 19 do art. 40 da Constituição. (Grifamos e sublinhamos)

Destacamos o disposto na Nota Técnica parcialmente transcrita em “negrito e sublinhado”, que condiciona a extinção do abono de permanência, em se tratando de regra de transição, como é o caso da regra disposta no art. 69 da Lei Municipal nº 4.434/2006, ao referendo integral da revogação de referida regra, conforme incisos III e IV do art. 35 da Emenda Constitucional nº 103/2019.

4.4. O Projeto de Lei nº 65/2022, em análise, não trata do referendo das revogações dispostas nos incisos III e IV do art. 35 da Emenda Constitucional nº 103/2019. Assim, se não há lei municipal referendando a revogação das regras de transição, entendemos temerário revogar o abono de permanência, considerando a posição da Secretaria de Previdência, externado na Nota Técnica SEI nº 12.212/2019.

5. Pelo exposto, concluímos:

5.1. Relativamente à novas regras de concessão e tempo de duração da pensão por morte, que seja observado o disposto nos itens 3.1 e 3.2 desta Orientação Técnica;



5.2. No que diz respeito à revogação do art. 74 da Lei Municipal nº 4.434/2006, que extingue o abono de permanência, não recomendamos que seja

extinta a vantagem sem antes ter sido referendada a revogação das regras de transição, conforme incisos III e IV do art. 35 da Emenda Constitucional nº 103/2019.

É como opinamos.

Documento assinado eletronicamente  
**Tatiana Matte de Azevedo**  
OAB/RS nº 41.944

Documento assinado eletronicamente  
**Júlio César Fucilini Pause**  
OAB/RS nº 47.013

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço <a href="http://www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php">www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php</a> ou via QR Code e digite o número verificador: 492665318720516404</p>	
--	---	--