



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) 2021-5882 – [ci.mps@previdencia.gov.br](mailto:ci.mps@previdencia.gov.br)

PARECER/CONJUR/MPS/Nº 157 /2010

REF: - SIPPS Nº 340556281  
- Memorando nº 0951/CGU/AGU/2010, de 22/04/2010  
- NUP 00400.006245/2010-18

*EMENTA: RPPS. Interpretação do art. 5º da Lei nº 9.717/98. Ampliação do rol de beneficiários. Obrigatoriedade de equiparação com o rol previsto para o RGPS. Respeito ao direito adquirido. Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009. Portaria MPS nº 402/2008.*

*Sugestão de consulta ao Ministério do Planejamento.*

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de memorando através do qual a Consultoria-Geral da União (CGU), solicita manifestação desta CONJUR/MPS “sobre a existência de eventual embasamento jurídico que justifique a concessão ou a permanência de pagamento de benefícios previdenciários às seguintes classes de pessoas:

- a) *menores sob guarda, anteriormente equiparado a filho pela redação original do art. 16 da Lei nº 8.213/1991;*
- b) *filho emancipado, maior de 21 anos e até com 24 anos, caso não seja inválido;*
- c) *irmão emancipado, caso não seja inválido;*
- d) *pessoa designada menor de 21 anos ou maior de 60 anos e inválida.”*



Referência: SIPPS nº 340556281

2. Informa a CGU que a consulta tem por objetivo “*subsidiar estudos que estão sendo realizados no âmbito da Consultoria-Geral da União visando verificar a correta aplicação do disposto no art. 5º da Lei nº 8.717/1998 (sic)*”

3. Recebida a consulta, esta CONJUR/MPS solicitou informações ao Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público deste Ministério da Previdência Social – DRPSP/MPS, através do Memorando nº 232/2010/CONJUR/MPS.

4. O DRPSP elaborou então o PARECER Nº 025/2010/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS.

5. É o relatório.

## II – DA ANÁLISE:

### II.1 CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS:

6. O memorando encaminhado pela CGU indica que o mote da sua consulta é a correta interpretação do art. 5º da Lei nº 9.717/98 (o memorando fala em Lei nº 8.717/1998, mas está claro que houve ali um erro de digitação; o contexto da consulta evidencia que se pretendeu citar a Lei nº 9.717, e não nº 8.717).

7. Essa norma estabelece o seguinte:

*Art. 5º. 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 não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime*



Referência: SIPPS nº 340556281

*Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.*

8. A partir dessa norma, a CGU indaga sobre a existência de eventual embasamento jurídico que justifique a concessão ou a permanência de pagamento de benefícios previdenciários a algumas classes de pessoas que indica:

- a) menores sob guarda, anteriormente equiparados a filho pela redação original do art. 16 da Lei nº 8.213/1991;
- b) filho emancipado, maior de 21 anos e até com 24 anos, caso não seja inválido;
- c) irmão emancipado, caso não seja inválido;
- d) pessoa designada menor de 21 anos ou maior de 60 anos e inválida.

9. Pelo contexto da consulta, e considerando a expressão “*não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*”, contida na norma acima transcrita, depreende-se, s.m.j., que a dúvida da CGU gira em torno da seguinte questão: a norma do art. 5º da Lei nº 9.717/98 determina a equiparação entre os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) somente em relação às modalidades de benefícios, ou também em relação aos beneficiários?

10. Em outras palavras: podem os RPPS ampliar aquele rol de beneficiários previsto para o RGPS? Fazê-lo caracterizaria violação ao art. 5º da Lei nº 9.717/98?

11. Entende-se, s.m.j., que a norma do art. 5º da Lei nº 9.717/98 veda não só a criação, pelos RPPS, de benefícios distintos daqueles previstos no RGPS, mas também a ampliação do rol de beneficiários.





Referência: SIPPS nº 340556281

12. Nesse sentido, os RPPS não podem permitir que os seus benefícios previdenciários sejam concedidos a categorias de pessoas que não estejam arroladas como beneficiárias no RGPS.

13. Essa interpretação decorre do próprio espírito da norma inserida art. 5º da Lei nº 9.717/98.

14. Afinal, se o art. 5º teve como inspiração o equilíbrio econômico-financeiro dos RPPS (art. 40, *caput*, da CF, desde a redação dada pela EC nº 20/1998; e art. 1º da Lei nº 9.717/98), e a equivalência entre os RPPS e o RGPS (art. 40, §12, CF), não faria sentido permitir-se a ampliação do rol de beneficiários, ou seja, permitir-se que categorias de pessoas que não são beneficiárias no RGPS o fossem nos RPPS.

15. Esse entendimento, diga-se, foi encampado por este MPS, que o materializou e o normatizou através da Orientação Normativa nº 02/2009:

*Art. 51. Salvo disposição em contrário da Constituição Federal, da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e da Emenda Constitucional nº 47, de 06 de julho de 2005, o regime próprio não poderá conceder benefício distinto dos previstos pelo RGPS, ficando restrito aos seguintes:*

*I - quanto ao servidor:*

*a) aposentadoria por invalidez;*

*b) aposentadoria compulsória;*

*c) aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição;*

*d) aposentadoria voluntária por idade;*

*e) aposentadoria especial;*



Referência: SIPPS nº 340556281

- f) auxílio-doença;*
- g) salário-família; e*
- h) salário-maternidade.*

*II - quanto ao dependente:*

- a) pensão por morte; e*
- b) auxílio-reclusão.*

*§ 1º São considerados benefícios previdenciários do regime próprio os mencionados nos incisos I e II.*

*§ 2º Os regimes próprios deverão observar também a limitação de concessão de benefício apenas aos dependentes constantes do rol definido para o RGPS, que compreende o cônjuge, o companheiro, a companheira, os filhos, os pais e os irmãos, devendo estabelecer, em norma local, as condições necessárias para enquadramento e qualificação dos dependentes.*

16. Diga-se que essa regra já havia sido normatizada pelo MPS desde, pelo menos, 2004, nas Orientações Normativas que precederam à ON nº 02/2009: ON nº 03/2004, art. 43, §2º; e ON nº 01/2007, art. 47, §2º.

17. Esse entendimento foi também abraçado na Portaria MPS nº 402/2008, que trata do mesmo assunto:

*Art. 23. Salvo disposição em contrário da Constituição Federal, o RPPS não poderá conceder benefícios distintos dos previstos no RGPS, ficando restrito aos seguintes:*

*(...)*



Referência: SIPPS nº 340556281

§ 1º Na concessão de benefícios, será observado o mesmo rol de dependentes previsto pelo RGPS.

18. O STF também já se manifestou nesse sentido:

*EMENTA:- Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Estadual n.º 2.120/99. Alegação de que a Lei Estadual violou os arts. 25, §§ 1º e 4º, 40 e 195, "caput", § 5º, da CF, ao indicar "os filhos solteiros, com idade até 24 anos e frequência a cursos superiores ou técnico de 2º grau como dependentes, para fins previdenciários, no Estado do Mato Grosso do Sul. 2. O art. 195, da CF, na redação da EC n.º 20/98, estipula que nenhum benefício ou serviço de seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. A Lei n.º 9.717/98 dispôs sobre regras gerais para a organização e funcionamento dos 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, dando outras providências. 3. No art. 5º, da Lei n.º 9.717/98 dispõe que "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, não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei n.º 8.213/91. 4. Extensão do benefício impugnada se fez sem qualquer previsão de correspondente fonte de custeio. A competência concorrente dos Estados em matéria previdenciária, não autoriza se desatendam os fundamentos básicos do sistema previdenciário, de origem*



Referência: SIPPS nº 340556281

*constitucional. 5. Relevantes os fundamentos da inicial. Medida liminar deferida.*

(ADI 2311 MC, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/2002, DJ 07-06-2002 PP-00081 EMENT VOL-02072-01 PP-00154)

19. Nesse acórdão, o Ministro relator foi expresso ao citar a norma do art. 5º da Lei nº 9.717/98 como uma das razões para o deferimento da liminar.

20. Mencione-se também que a AGU ofereceu manifestação nessa ADIN. Assim, considerando que a consulta da CGU tem a finalidade de “subsidiar estudos que estão sendo realizados”, talvez fosse interessante que o consultante – CGU – tentasse obter uma cópia dessa manifestação para instruir os seus estudos.

21. Diante de tudo isso, conclui-se que a norma do art. 5º da Lei nº 9.717/98 veda não só a criação de benefícios distintos pelos RPPS, mas veda também que os RPPS ampliem o rol de beneficiários previsto para o RGPS.

## **II.2. DAS SITUAÇÕES EXPRESSAMENTE MENCIONADAS PELA CGU NA SUA CONSULTA:**

22. A partir desse entendimento, torna-se possível responder ao questionamento formulado pela CGU acerca da possibilidade de concessão ou de permanência de pagamento de benefícios previdenciários às 4 classes de pessoas que indica:

- a) menores sob guarda, anteriormente equiparados a filho pela redação original do art. 16 da Lei nº 8.213/1991;
- b) filho emancipado, maior de 21 anos e até com 24 anos, caso não seja inválido;



Referência: SIPPS nº 340556281

- c) irmão emancipado, caso não seja inválido;
- d) pessoa designada menor de 21 anos ou maior de 60 anos e inválida.

23. Com efeito, e considerando o entendimento acima esposado, pode-se dizer que essas categorias de pessoas somente poderão ser beneficiárias dos RPPS se também o forem no RGPS, preservados, é claro, os direitos adquiridos.

24. Analisemos, então, cada uma dessas 4 situações.

**a) menores sob guarda, anteriormente equiparados a filho pela redação original do art. 16 da Lei nº 8.213/1991:**

25. Os menores sob guarda não são mais aceitos como beneficiários no RGPS desde o advento da Lei nº 9.528/1997:

*Lei 8.213/91, Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:*

*I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)*

*(...)*

*§ 2º. O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997)*



Referência: SIPPS nº 340556281

**Redação original do §2º, já revogada:**

*§ 2º Equiparam-se a filho, nas condições do inciso I, mediante declaração do segurado: o enteado; o menor que, por determinação judicial, esteja sob a sua guarda; e o menor que esteja sob sua tutela e não possua condições suficientes para o próprio sustento e educação.*

26. Significa dizer que também nos RPPS os menores sob guarda não podem mais ostentar a condição de beneficiários, sob pena de se infringir a norma do art. 5º da Lei nº 9.717/98.

27. Entende-se, porém, que os benefícios concedidos a essa categoria quando a lei ainda previa essa hipótese devem ser preservados, em homenagem ao princípio do direito adquirido.

**b) filho emancipado, maior de 21 anos e até com 24 anos, caso não seja inválido:**

28. Vamos aqui desmembrar essa parte da consulta, a fim de facilitar a análise:

**b.1. filho emancipado, caso não seja inválido:**

29. Deve ser aplicado aqui o mesmo raciocínio utilizado anteriormente. Vejamos o que diz a Lei nº 8.213/91 sobre esse ponto:

*Lei nº 8.213/91, Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:*



Referência: SIPPS nº 340556281

*I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)*

**Redação original do inc. I, já revogado:**

*I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;*

30. Verifica-se que até o advento da Lei nº 9.032/1995 a lei previdenciária do RGPS nada falava acerca da emancipação. A partir da Lei nº 9.032/1995, no entanto, o filho menor de 21 anos que se emancipasse perderia o direito ao benefício.
31. Assim, aplicando-se o mesmo raciocínio utilizado anteriormente, tem-se que os filhos emancipados não podem mais ser incluídos no rol de beneficiários dos RPPS, sob pena de se infringir a norma do art. 5º da Lei nº 9.717/98.
32. Há, porém, que se fazer uma observação acerca dos benefícios já concedidos a essa categoria nos RPPS.
33. A regra que determina a equiparação dos benefícios dos RPPS aos do RGPS emana, como visto, do art. 5º da Lei nº 9.717/98.
34. Até a vigência dessa norma não havia, s.m.j., obrigação legal de equiparação. Ou seja, até a vigência do art. 5º da Lei nº 9.717/98 os benefícios e beneficiários dos RPPS não precisavam ser os mesmos do RGPS.
35. Ocorre que a lei que excluiu os filhos emancipados do rol de beneficiários do RGPS é de 1995 (Lei nº 9.032/1995), ou seja, anterior à Lei nº 9.717/98.



Referência: SIPPS nº 340556281

36. É possível, então, em tese, que algum(ns) dos inúmeros RPPS existentes no Brasil incluísse essa categoria – menores de 21 anos emancipados - no rol de beneficiários.

37. Considerando, porém, que a Lei nº 9.032/1995 é anterior à Lei nº 9.717/98, entende-se que, mesmo após o advento da Lei nº 9.032/1995 - que excluiu os filhos emancipados do rol de beneficiários do RGPS -, os RPPS poderiam manter essa categoria no seu rol de beneficiários, pois, como visto, ainda não havia a obrigação legal de equiparação.

38. Significa dizer que benefícios concedidos nos RPPS a essa categoria de beneficiários até a Lei nº 9.717/98 – e não até a Lei nº 9.032/1995 – são legítimos e devem ser mantidos, em respeito ao direito adquirido.

**b.2. filho maior de 21 anos e até com 24 anos, caso não seja inválido:**

39. Com relação aos filhos não inválidos com idade entre 21 e 24 anos, a conclusão será a mesma.

40. É que o RGPS, pelo menos desde a Lei nº 8.213/91, nunca previu a possibilidade de filhos maiores de 21 anos, emancipados ou não, serem beneficiários previdenciários.

*Lei nº 8.213/91, Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:*

*I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)*



Referência: SIPPS nº 340556281

**Redação original do inc. I, já revogado:**

*I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;*

41. É possível, porém, que algum dos inúmeros RPPS existentes no Brasil incluísse essa categoria – filhos entre 21 e 24 anos - no seu rol de beneficiários.

42. Sendo assim, e tendo em vista que a obrigação legal de equiparação nasceu apenas a partir da Lei nº 9.717/98, entende-se que até o início da vigência dessa lei era possível aos RPPS incluir essa categoria de pessoas no rol de beneficiários. A partir de então, ou seja, a partir da Lei nº 9.717/98, esta prática se tornou vedada.

43. Aplica-se aqui também a preservação do direito adquirido.

**c) irmão emancipado, caso não seja inválido:**

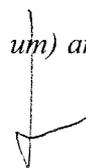
44. A Lei nº 8.213/91 estabelece o seguinte:

*Lei nº 8.213/91, Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:*

*III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995)*

**Redação original do inc. III, já revogado:**

*III - o irmão, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;*





Referência: SIPPS nº 340556281

45. O entendimento aqui é exatamente o mesmo exposto nos itens b.1 e b.2 acima, eis que se trata se situações similares.

46. Ficam aqui replicadas as mesmas conclusões obtidas nos itens b.1 e b.2 acima.

**d) pessoa designada menor de 21 anos ou maior de 60 anos e inválida:**

47. A Lei nº 8.213/91 estabelece o seguinte:

*Lei nº 8.213/91, Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:*

*(...)*

***Redação original do inc. IV, já revogado:***

*IV - a pessoa designada, menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60 (sessenta) anos ou inválida. (Revogada pela Lei nº 9.032, de 1995)*

48. Até 1995 o RGPS admitia a figura da “pessoa designada, menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60 (sessenta) anos ou inválida” no rol de beneficiários, o que foi extinto com a Lei nº 9.032/95.

49. Assim, e mais uma vez, aplicam-se aqui as mesmas conclusões encontradas nos itens b e c acima.



Referência: SIPPS nº 340556281

### II.3. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO RPPS APLICADO AOS SERVIDORES DA UNIÃO FEDERAL:

50. Há que se fazer uma consideração importante acerca do RPPS aplicado aos servidores da União Federal.

51. O regime previdenciário dos servidores da União está prescrito na Lei nº 8.112/90:

*Art. 217. São beneficiários das pensões:*

*I - vitalícia:*

*a) o cônjuge;*

*b) a pessoa desquitada, separada judicialmente ou divorciada, com percepção de pensão alimentícia;*

*c) o companheiro ou companheira designado que comprove união estável como entidade familiar;*

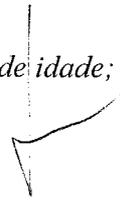
*d) a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor;*

*e) a pessoa designada, maior de 60 (sessenta) anos e a pessoa portadora de deficiência, que vivam sob a dependência econômica do servidor;*

*II - temporária:*

*a) os filhos, ou enteados, até 21 (vinte e um) anos de idade, ou, se inválidos, enquanto durar a invalidez;*

*b) o menor sob guarda ou tutela até 21 (vinte e um) anos de idade;*





Referência: SIPPS nº 340556281

*c) o irmão órfão, até 21 (vinte e um) anos, e o inválido, enquanto durar a invalidez, que comprovem dependência econômica do servidor;*

*d) a pessoa designada que viva na dependência econômica do servidor, até 21 (vinte e um) anos, ou, se inválida, enquanto durar a invalidez.*

52. Como se percebe, a lei inclui no seu rol de beneficiários algumas categorias de pessoas que não estão contempladas no RGPS, o que, de acordo com o entendimento antes exposto, fere, em tese, a norma do art. 5º da Lei nº 9.717/98, haja vista que a Lei nº 9.717/98 está destinada também ao RPPS da União (vide art. 1º da Lei).

53. Esta CONJUR/MPS, no entanto, desconhece qual tem sido a aplicação prática desses dispositivos pelos diversos órgãos da União. Desconhecemos se, na prática, os departamentos de recursos humanos dos inúmeros órgãos da União têm ou não deferido a concessão de benefícios a essas classes de pessoas.

54. Desconhecemos também como o TCU tem se posicionado sobre o tema, haja vista que não foi localizado nenhum precedente nas buscas feitas junto ao portal da TCU na internet.

55. Assim, considerando o entendimento jurídico exposto no presente parecer; considerando, porém, que as normas da Lei nº 8.112/90 acima transcritas colidem, ao menos em tese, com esse entendimento; considerando que o Ministério do Planejamento é o órgão da União responsável por emitir orientações em assuntos atinentes a servidores; e considerando que a consulta ora formulada pela CGU tem por objetivo subsidiar estudos que estão sendo realizados por aquele órgão superior; entende-se e sugere-se que a CGU formule consulta também ao Ministério do Planejamento, objetivando obter pronunciamento daquele órgão sobre qual a interpretação e a orientação que têm sido dadas em relação ao tema.



Referência: SIPPS nº 340556281

56. Sugerem-se também análises e estudos em relação à interpretação que o TCU vem dando à matéria, se é que aquele órgão de contas já enfrentou o assunto.

#### **II.4. CONCLUSÕES FINAIS:**

57. Por todo o exposto, conclui-se que a norma do art. 5º da Lei nº 9.717/98 deve ser interpretada de forma ampla, para vedar não só a criação, pelos RPPS, de benefícios distintos daqueles previstos no RGPS, mas também para vedar a ampliação do rol de beneficiários previstos do RGPS.

58. Nesse sentido, entende-se que os RPPS não podem permitir que os seus benefícios previdenciários sejam concedidos a categorias de pessoas que não estejam arroladas no RGPS.

59. Esse entendimento foi adotado institucionalmente por este Ministério da Previdência Social, que o materializou na Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009 (e nas anteriores ON nº 03/2004, art. 43, §2º; e ON nº 01/2007, art. 47, §2º), bem como na Portaria MPS nº 402/2008.

60. A despeito desse entendimento, entende-se recomendável que a CGU consulte também o Ministério do Planejamento, indagando-o acerca da interpretação e prática que aquele órgão vem dando à norma do art. 5º da Lei nº 9.717/98, especialmente diante do aparente conflito entre as conclusões aqui encontradas e a Lei nº 8.112/90.

61. Sugere-se, por fim, seja investigada a orientação que o TCU tem dado à matéria.

62. É o parecer, *sub censura*.



Referência: SIPPS nº 340556281

### III - PROPOSIÇÃO:

Diante do exposto, e em resposta ao Memorando nº 0951/CGU/AGU/2010, de 22/04/2010, sugere-se a remessa deste PARECER à Consultoria-Geral da União, acompanhada do PARECER Nº 25/2010/CGNAL/DRPSP/SPS/MPS, elaborado pela Secretaria de Políticas de Previdência Social deste MPS.

À consideração superior.

Brasília, 30 de abril de 2010.

  
**GIAMPAOLO GENTILE**  
Advogado da União

De acordo. À consideração do Senhor Consultor Jurídico Substituto.

Brasília, 30 de abril de 2010.

  
**GLEISSON RODRIGUES AMARAL**  
Advogado da União  
Coordenador de Atos Normativos e de Análises Judiciais

DESPACHO/CONJUR/MPS/Nº 625 /2010

Aprovo o PARECER/CONJUR/MPS/Nº 157 /2010.

Encaminhe-se à Consultoria-Geral da União, como sugerido.

Brasília, 30 de abril de 2010.

  
**GUSTAVO KENSHO NAKAJUM**  
Procurador Federal  
Consultor Jurídico / MPS  
Substituto