



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Procuradoria de Autarquias e Fundações da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais

Interessado: Procurador Chefe da Procuradoria de Autarquias e Fundações da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais

Número: 16.301

Data: 08/02/2021

Classificação Temática: Previdenciário - pensão por morte - dependente - união estável - caracterização

Precedentes: Parecer AGE/CJ nº 15.951

Ementa:

PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. RPPS. DEPENDENTES. UNIÃO ESTÁVEL

1. O conceito de união estável está no domínio da Constituição de 1988 e na lei federal, mas os efeitos previdenciários da união estável, especialmente para fins concessão de pensão por morte no regime próprio de previdência social dos servidores públicos, pode ser disciplinada por norma estadual, desde que não invada o campo conceitual do instituto da união estável. Exegese do art. 22, I c/c art. 24, XII, da Constituição de 1988.
2. Para a caracterização da união estável não se exige, na legislação civil, um lapso mínimo de tempo necessário de relacionamento entre os conviventes.
3. O Direito Previdenciário se utiliza dos conceitos dos institutos próprios dos outros ramos do Direito e, sem ofensa a eles, marca sua nota característica. É o caso *sub examinen*, em que a união estável, uma vez caracterizada, pode surtir efeitos previdenciários, nos termos da legislação própria. Não é o caso de se desvirtuar o instituto ou exigir requisitos distintos para sua configuração, mas dar-lhe efeitos conforme peculiaridades previdenciárias.
4. A união estável para gerar direitos previdenciários no âmbito do RGPS deve seguir os comandos da Lei nº 8.213/91 e não somente a legislação civil. Não se trata de acrescer às normas civis exigências para caracterização da união estável, eis que os critérios acrescidos são para gerar o direito previdenciário e não para a caracterização, em si, da entidade familiar.
5. Para a caracterização da união estável, a lei mineira, não exige qualquer lapso temporal, adotando para fins previdenciários a lei civil, que não exige tempo mínimo de convivência (art. 4º, I c/c §4º, LCE nº 64/2002 c/c art. 226, §3º, da CF/88 c/c art. 1.723, CC c/c art. 1º, da Lei nº 9.278/96).
6. A exigência prática de comprovação de união estável de 5(cinco) anos anteriores ao óbito como condição para a concessão de pensão, observada no inciso I, do art. 5º, do Manual em questão, constitui inovação normativa, de cuja prerrogativa não dispõe o

manual em questão, eis que não encontra guarida na legislação federal e nem estadual, conforme demonstrado.

7. No caso de Minas Gerais, o Decreto nº 42.758, de 17/07/2002 não faz exigência da quantidade de provas. O ideal seria que fizesse para eliminar controvérsia. Outrossim, para que haja um mínimo normativo, desejável que o Decreto estadual definisse a quantidade de provas ou que se adotasse do disposto no art. 22, §3º, do Decreto nº 3.048/99 com a alteração do Decreto nº 10.410/2020, que exigem duas provas para a comprovação da união estável. A adoção da norma do RGPS encontra amparo do art. 40, §12, da Constituição de 1988.

8. Recomenda-se adotar no âmbito do Regime Próprio do Estado de Minas Gerais (RPPS) o conteúdo da norma constante do art. 22, §3º, do Decreto nº 3.048/99.

9. Desejável que tal adoção se fizesse por meio de Decreto estadual, alterando as disposições do Decreto nº 42.758, de 17/07/2002, mas se outro for o entendimento, considero defensável aplicar o próprio art. 22, do §3º, do Decreto 3.048/99, ex vi do art. 40, § 12 da Constituição de 1988.

Referências normativas: Constituição da República Federativa do Brasil. Código Civil. Lei Complementar Estadual nº 64/2002.

RELATÓRIO

1. Por meio do Memorando AGE/PAF nº 320/2020, o ilustre Procurador-Chefe da Procuradoria de Autarquias e Fundações encaminha expediente nos seguintes termos:

Cumprimentando-o cordialmente, vimos encaminhar consulta jurídica a fim de buscar a adequação do artigo 5º do Manual de Pensão do IPSEMG ao Parecer 15.951, no que tange aos requisitos para caracterização de união estável, em especial no que tange à exigência mínima de 05 (cinco) anos de comprovação da união.

Na oportunidade, renovo as expressões de meu elevado apreço e distinta consideração.

2. Na árvore de movimentações do SEI consta troca de e-mails de Procuradores do Estado cujo assunto principal é a exigência ou não de lapso temporal para comprovação de união estável como requisito para concessão de benefício de pensão por morte pelo falecimento de servidor público estadual.

3. Anexo ao expediente também consta o Manual de Concessão de Benefícios de Pensão por Morte do IPSEMG.

4. Por fim, registre-se constar do presente expediente o Parecer CJ/AGE nº 15.951 assim ementado:

MILITARES DO ESTADO. PENSÃO ACIDENTÁRIA. LEI ESTADUAL N. 9.683/88. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO E A NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DO ART. 3º, III, LEI 9.683/88 PARA PRESERVAR A IGUALDADE DE DIREITOS ENTRE CÔNJUGES E COMPANHEIROS UMA VEZ QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL AO REDEFINIR O CONCEITO DE FAMÍLIA NÃO ADMITE A HIERARQUIA OU DIFERENÇA DE QUALIDADE JURÍDICA ENTRE A FAMÍLIA CONSTITUÍDA PELO CASAMENTO OU PELA UNIÃO ESTÁVEL. SUPERADA A EXIGÊNCIA LEGAL DO REQUISITO TEMPORAL PARA CARACTERIZAÇÃO DE UNIÃO ESTÁVEL.

5. Estudada a legislação, a doutrina e a jurisprudência aplicáveis à espécie, passo a manifestar em parecer, nos estritos limites das indagações postas pelo Consulente. Observo tratar-se de parecer, opinião jurídica, que não dispensa a necessária decisão do gestor como entender de direito e, ainda, que os desdobramentos, especialmente de casos específicos, decorrentes da aplicação do entendimento ora apresentado, devem ser analisados concretamente, com as nuances que cada situação comporta.

PARECER

6. A questão posta à análise demanda o conhecimento e a compatibilização entre dois ramos do Direito: Direito Civil (Direito das Famílias) e Direito Previdenciário.

7. O conceito e a caracterização da união estável pertencem ao Direito das Famílias, que faz parte do Direito Civil, que por seu turno é matéria de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição de 1988.

8. A pensão por morte é um benefício regido pelo Direito Previdenciário, cuja competência legislativa é concorrente entre União e Estados, nos termos do art. 24, XII, da Constituição de 1988. Nessa senda, importante observar que em termos de competência legislativa concorrente, compete à União estabelecer normas gerais e ao Estado as normas específicas (CF, art. 24, §1º).

9. Os requisitos para a caracterização da união estável (hetero ou homoafetiva) são disciplinados pela Constituição e por normas gerais federais. É dizer, pois, que não compete ao Estado a definição de união estável, eis que cabe à Constituição e à União Federal, por meio de lei. Em que pese não competir ao Estado definir a união estável, compete a esse ente federado disciplinar os efeitos previdenciários desse instituto no âmbito de seu regime previdenciário.

10. Com efeito, é certo que o Estado federado não pode incluir no conceito de união estável um determinado requisito cuja competência é da Constituição de 1988 e da Lei federal. No entanto, o Estado pode dispor, em norma própria, a forma de se provar a união estável para fins de concessão do benefício previdenciário no regime próprio de previdência social (RPPS), desde que não invada o campo específico da definição do instituto do Direito das Famílias.

11. Assim, já é possível estabelecer a premissa de que o conceito de união estável está no domínio da Constituição de 1988 e na lei federal, mas os efeitos previdenciários da união estável, especialmente para fins concessão de pensão por morte no regime próprio de previdência social dos servidores públicos, pode ser disciplinada por norma estadual, desde que não invada o campo conceitual do instituto da união estável.

12. A Constituição de 1988, em seu art. 226, §3º define a união estável:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

(...)

§ 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

13. Segundo Fábio Zambitte Ibrahim:

Nessa seara protetiva, uma companheira ou companheiro é pessoa que possui *animus* de convivência com o segurado, dividindo vida em comum e buscando uma sociedade conjugal, por afinidade de espírito e busca da plena realização. (IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 16 ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2011, p. 528)

14. O Supremo Tribunal Federal já decidiu em sede de controle concentrado de constitucionalidade, com força vinculante, a possibilidade de caracterização de união estável entre pessoas do mesmo sexo:

O caput do art. 226 confere à família, base da sociedade, especial proteção do Estado. Ênfase constitucional à instituição da família. Família em seu coloquial ou proverbial significado de núcleo doméstico, pouco importando se formal ou informalmente constituída, ou se integrada por casais heteroafetivos ou por pares homoafetivos. A Constituição de 1988, ao utilizar-se da expressão "família", não limita sua formação a casais heteroafetivos nem a formalidade cartorária, celebração civil ou liturgia religiosa. Família como instituição privada que, voluntariamente constituída entre pessoas adultas, mantém com o Estado e a sociedade civil uma necessária relação tricotômica. Núcleo familiar que é o principal lócus institucional de concreção dos direitos fundamentais que a própria Constituição designa por "intimidade e vida privada" (inciso X do art. 5º). Isonomia entre casais heteroafetivos e pares homoafetivos que somente ganha plenitude de sentido se desembocar no igual direito subjetivo à formação de uma autonomizada família. Família como figura central ou continente, de que tudo o mais é conteúdo. Imperiosidade da interpretação não reducionista do conceito de família como instituição que também se forma por vias distintas do casamento civil. Avanço da CF de 1988 no plano dos costumes. Caminhada na direção do pluralismo como categoria sócio-político-cultural. Competência do STF

para manter, interpretativamente, o Texto Magno na posse do seu fundamental atributo da coerência, o que passa pela eliminação de preconceito quanto à orientação sexual das pessoas. União estável. Normaçoão constitucional referida a homem e mulher, mas apenas para especial proteçãõ desta última. (...) A referênciã constitucional à dualidade básica homem/mulher, no § 3º do seu art. 226, deve-se ao centrado intuito de não se perder a menor oportunidade para favorecer relações jurídicas horizontais ou sem hierarquia no âmbito das sociedades domésticas. Reforço normativo a um mais eficiente combate à renitência patriarcal dos costumes brasileiros. Impossibilidade de uso da letra da Constituição para ressuscitar o art. 175 da Carta de 1967/1969. Não há como fazer rolar a cabeça do art. 226 no patíbulo do seu parágrafo terceiro. Dispositivo que, ao utilizar da terminologia "entidade familiar", não pretendeu diferenciá-la da "família". Inexistência de hierarquia ou diferença de qualidade jurídica entre as duas formas de constituição de um novo e autonomizado núcleo doméstico. Emprego do fraseado "entidade familiar" como sinônimo perfeito de família. A Constituição não interdita a formação de família por pessoas do mesmo sexo. Consagração do juízo de que não se proíbe nada a ninguém senão em face de um direito ou de proteçãõ de um legítimo interesse de outrem, ou de toda a sociedade, o que não se dá na hipótese sub judice. Inexistência do direito dos indivíduos heteroafetivos à sua não equiparação jurídica com os indivíduos homoafetivos. Aplicabilidade do § 2º do art. 5º da CF, a evidenciar que outros direitos e garantias, não expressamente listados na Constituição, emergem "do regime e dos princípios por ela adotados" (...). (...) Ante a possibilidade de interpretação em sentido preconceituoso ou discriminatório do art. 1.723 do CC/2002, não resolúvel à luz dele próprio, faz-se necessária a utilização da técnica de "interpretação conforme à Constituição". Isso para excluir do dispositivo em causa qualquer significado que impeça o reconhecimento da união contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo como família. Reconhecimento que é de ser feito segundo as mesmas regras e com as mesmas consequências da união estável heteroafetiva. [ADI 4.277 e ADPF 132, rel. min. Ayres Britto, j. 5-5-2011, P, DJE de 14-10-2011.] = RE 687.432 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 18-9-2012, 1ª T, DJE de 2-10-2012 Vide RE 646.721, rel. p/ o ac. min. Roberto Barroso, j. 10-5-2017, P, DJE de 11-9-2017, Tema 498.

15. E, o Sodalício Excelso cada vez mais vem equiparando juridicamente o casamento à união estável, não permitindo discriminações entre os institutos, como fez na fixação da tese em repercussão geral nos Temas 498 e 809, a saber:

É inconstitucional a distinção de regimes sucessórios entre cônjuges e companheiros prevista no art. 1.790 do CC/2002, devendo ser aplicado, tanto nas hipóteses de casamento quanto nas de união estável, o regime do art. 1.829 do CC/2002. (A mesma tese foi fixada para o Tema 809).

16. O Código Civil dedica os arts. 1.723 a 1.727 para reger a união estável:

Art. 1.723. É reconhecida como entidade familiar a união estável entre o homem e a mulher, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com

o objetivo de constituição de família.

§ 1º A união estável não se constituirá se ocorrerem os impedimentos do art. 1.521; não se aplicando a incidência do inciso VI no caso de a pessoa casada se achar separada de fato ou judicialmente.

§ 2º As causas suspensivas do art. 1.523 não impedirão a caracterização da união estável.

Art. 1.724. As relações pessoais entre os companheiros obedecerão aos deveres de lealdade, respeito e assistência, e de guarda, sustento e educação dos filhos.

Art. 1.725. Na união estável, salvo contrato escrito entre os companheiros, aplica-se às relações patrimoniais, no que couber, o regime da comunhão parcial de bens.

Art. 1.726. A união estável poderá converter-se em casamento, mediante pedido dos companheiros ao juiz e assento no Registro Civil.

Art. 1.727. As relações não eventuais entre o homem e a mulher, impedidos de casar, constituem concubinato.

17. Percebe-se que nem a Constituição de 1988 e nem o Código Civil impõem lapso temporal como requisito para definir a união estável.

18. A Lei nº. 8.971/994, que regulamenta o direito dos companheiros a alimentos e à sucessão foi a primeira a exigir o lapso temporal de 5(cinco) anos para caracterizar a união estável, *verbis*:

Art. 1º A companheira comprovada de um homem solteiro, separado judicialmente, divorciado ou viúvo, que com ele viva há mais de cinco anos, ou dele tenha prole, poderá valer-se do disposto na Lei nº 5.478, de 25 de julho de 1968, enquanto não constituir nova união e desde que prove a necessidade.

19. Ocorre que o art. 1º, da Lei nº 8.971/94 foi tacitamente revogado pelo art. 1º, da Lei nº 9.278/96, que suprimiu a exigência dos 5(cinco) anos, *verbis*:

Art. 1º É reconhecida como entidade familiar a convivência duradoura, pública e contínua, de um homem e uma mulher, estabelecida com objetivo de constituição de família.

20. Como se vê, atualmente, para a caracterização da união estável não se exige, na legislação civil, um lapso mínimo de tempo necessário de relacionamento entre os conviventes. Esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

Em relação à exigência de estabilidade para configuração a união estável, apesar de não haver previsão de um prazo mínimo, exige a norma que a convivência seja duradoura, em período suficiente a demonstrar a intenção de constituir família, permitindo que se dividam alegrias e tristezas, que se compartilhem dificuldades e projetos de vida, sendo necessário um tempo razoável de relacionamento. (STJ, REsp 1761887 / MS, Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, T4 - QUARTA TURMA, DJe 24/09/2019).

A lei não exige tempo mínimo nem convivência sob o mesmo teto, mas não dispensa outros requisitos para identificação da união estável como entidade ou núcleo familiar, quais sejam: convivência duradoura e pública, ou seja, com notoriedade e continuidade, apoio mútuo, ou assistência mútua, intuito de constituir família, com os deveres de guarda, sustento e de educação dos filhos comuns, se houver, bem como os deveres de lealdade e respeito. (STJ, REsp 1194059 / SP, Ministro MASSAMI UYEDA T3 - TERCEIRA TURMA, DJe 14/11/2012).

21. Outrossim, deve-se observar o que pontificou Fábio Zambitte Ibrahim:

(...) a lei, ao disciplinar o tema, assume, por comodidade, conceitos de uso contínuo, como do de companheiro(a), mas sem necessariamente impor uma submissão plena aos preceitos civilistas da matéria. . (IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 16 ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2011, p. 528)

22. É dizer que o Direito Previdenciário se utiliza dos conceitos dos institutos próprios dos outros ramos do Direito e, sem ofensa a eles, marca sua nota característica. É o caso *sub examinen*, em que a união estável, uma vez caracterizada, pode surtir efeitos previdenciários, nos termos da legislação própria. Não é o caso de se desvirtuar o instituto ou exigir requisitos distintos para sua configuração, mas dar-lhe efeitos conforme peculiaridades previdenciárias.

23. O tempo de união estável (ou mesmo do casamento) no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), associado a outros critérios define, por exemplo, o tempo de duração do benefício de pensão por morte. Com efeito, se a união estável (ou o casamento) durou menos de 2 anos e o segurado tiver pago 18 contribuições mensais, a pensão dura somente 4(quatro) meses. Se a união estável durar mais de 2 anos e o segurado tiver mais de 18 contribuições mensais, a pensão pode durar um tempo maior, de acordo com a idade do dependente. Eis o art. 77, da Lei nº 8.213/91.

Art. 77. A pensão por morte, havendo mais de um pensionista, será rateada entre todos em parte iguais.

(...)

§ 2º O direito à percepção da cota individual cessará:

V - para cônjuge ou companheiro:

V - para cônjuge ou companheiro: (Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015)

a) se inválido ou com deficiência, pela cessação da invalidez ou pelo afastamento da deficiência, respeitados os períodos mínimos decorrentes da aplicação das alíneas “b” e “c”; (Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015)

b) em 4 (quatro) meses, se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 (dois) anos antes do óbito do segurado; (Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015)

c) transcorridos os seguintes períodos, estabelecidos de acordo com a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, se o óbito ocorrer depois de vertidas 18 (dezoito) contribuições mensais e pelo menos 2 (dois) anos após o início do casamento ou da união estável: (Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015)

1) 3 (três) anos, com menos de 21 (vinte e um) anos de idade; (Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015)

2) 6 (seis) anos, entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos de idade; (Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015)

3) 10 (dez) anos, entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos de idade; (Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015)

4) 15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade; (Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015)

5) 20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade; (Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015)

6) vitalícia, com 44 (quarenta e quatro) ou mais anos de idade.

24. No RGPS o(a) companheiro(a) é dependente do segurado e a legislação de regência disciplina a prova de união estável para fins previdenciários, conforme novel §5º, do art. 16, da Lei 8.213/91, incluído pela Lei nº 13.846, de 2019, *verbis*:

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 ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

(...)

§ 5º As provas de união estável e de dependência econômica exigem início de prova material contemporânea dos fatos, produzido em período não superior a 24 (vinte e quatro) meses anterior à data do óbito ou do recolhimento à prisão do segurado, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no regulamento. ([Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019](#))

25. Como se vê, a união estável para gerar direitos previdenciários no âmbito do RGPS deve seguir os comandos da Lei nº 8.213/91 e não somente a legislação civil. Não se trata de acrescentar às normas civis exigências para caracterização da união estável, eis que os critérios acrescentados são para gerar o direito previdenciário e não para a caracterização, em si, da entidade familiar.

26. No caso do regime próprio de previdência social, a recente reforma constitucional da previdência, consubstanciada na Emenda à Constituição nº 103/2019 disciplinou para os servidores federais, a pensão por morte, determinando no art. 23, §4º, *verbis*:

Art. 23 (...)

§ 4º O tempo de duração da pensão por morte e das cotas individuais por dependente até a perda dessa qualidade, o rol de dependentes e sua qualificação e as condições necessárias para enquadramento serão aqueles estabelecidos na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

27. No caso dos servidores estaduais, prevalece o comando do art. 23, §9º, da EC nº 103/2019:

Art. 23 (...)

§ 8º Aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

28. Em Minas Gerais, o regime próprio de previdência dos servidores públicos é disciplinado pela Lei Complementar nº 64/2002, que foi recentemente alterada pela Lei Complementar nº 156/2020 e trata especificamente sobre a união estável para fins previdenciários nos seguintes termos:

Art. 4º – São dependentes do segurado, para os fins desta lei:

I – classe I: o cônjuge ou o companheiro ou a companheira, bem como o filho de qualquer condição que atenda a um dos seguintes requisitos:

(...)

§ 4º – Considera-se companheiro ou companheira a pessoa que mantenha união estável com o segurado, na forma da lei civil.

(...)

§ 6º – A prova de união estável para fins da concessão de pensão será disciplinada nos termos de regulamento, vedada a prova exclusivamente testemunhal.

Art. 5º – A perda da qualidade de dependente ocorre:

(...)

V – para o cônjuge, o companheiro ou a companheira, além das hipóteses previstas nos incisos I, II e IV:

a) pela cessação da invalidez ou pelo afastamento da deficiência, se inválido ou com deficiência, respeitados os períodos mínimos previstos nas alíneas “b” e “c” deste inciso;

b) pelo decurso de quatro meses, se o óbito do servidor ocorrer sem que este tenha efetuado dezoito contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados menos de dois anos antes do óbito do servidor;

c) pelo decurso dos seguintes períodos, estabelecidos de acordo com a idade do dependente na data de óbito do servidor, depois de efetuadas dezoito contribuições mensais e pelo menos dois anos após o início do casamento ou da união estável:

1) três anos, se o dependente tiver menos de vinte e um anos de idade;

2) seis anos, se o dependente tiver entre vinte e um e vinte e seis anos de idade;

3) dez anos, se o dependente tiver entre vinte e sete e vinte e nove anos de idade;

4) quinze anos, se o dependente tiver entre trinta e quarenta anos de idade;

5) vinte anos, se o dependente tiver entre quarenta e um e quarenta e três anos de idade;

6) vitalícia, se o dependente tiver quarenta e quatro anos de idade ou mais;

(Inciso acrescentado pelo art. 3º da Lei Complementar nº 156, de 22/9/2020.)

§ 1º – Aplica-se a regra da alínea “a” ou os prazos da alínea “c” do inciso V do caput ao cônjuge, companheiro ou companheira, independentemente do recolhimento de dezoito contribuições mensais ou da comprovação de dois anos de casamento ou de união estável, se o óbito do servidor for decorrente de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho.

29. Como se vê, para a caracterização da união estável, a lei mineira, não exige qualquer lapso temporal, adotando para fins previdenciários a lei civil, que não exige tempo mínimo de convivência (art. 4º, I c/c §4º, LCE nº 64/2002 c/c art. 226, §3º, da CF/88 c/c art. 1.723, CC c/c art. 1º, da Lei nº 9.278/96).

30. A legislação mineira atribui ao regulamento a prova da união estável e estabelece uma única restrição de não admitir prova exclusivamente testemunhal (art. 4º, §6º, LCE nº 64/2002). A deferência ao regulamento para dispor sobre a prova da união estável não permite que este crie requisitos para a configuração deste tipo de relação humana. Há evidente exigência de lei (CF, art. 37).

31. Para José dos Santos Carvalho Filho “[p]oder regulamentar (...) é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação” (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019, p. 157).

32. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello “a finalidade da competência regulamentar é a de produzir normas requeridas para a execução de leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 336).

33. O poder regulamentar é atividade típica do Poder Executivo, que consiste em dar fiel execução à lei, como determina o art. 84, IV, da Constituição de 1988, replicado, pelo princípio da simetria concêntrica, no art. 90, VII, da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989.

34. A formalização do poder regulamentar se processa, basicamente, por decretos e regulamentos, tidos como atos de regulamentação em primeiro grau (ibidem, p. 159). Importante ressaltar que o poder regulamentar é subjacente à lei e pressupõe a existência dela, razão pela qual a ele não cabe contrariar a lei. É neste sentido que se diz que seu exercício somente pode se dar em conformidade com o conteúdo da lei e nos limites que esta impuser (*secundum legem*). Consectário lógico é que não podem os decretos e regulamentos criar direitos e obrigações, sendo, porém, legítima a fixação de obrigações subsidiárias ou derivadas, diversas das obrigações primárias ou originárias contidas na lei (ibidem, p. 161).

35. Nesse sentido, o conteúdo do decreto que esteja em desconformidade com a lei comete a denominada insubordinação executiva e configura crise de legalidade, devendo ser invalidado naquilo que extrapola o comando legal, como já assentou entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer, ainda, porque tenha investido contra legem, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. (STF, ADI 996 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 11-3-1994, P, DJ de 6-5-1994 e ADI 4.176 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 20-6-2012, P, DJE de 1º-8-2012)

36. *In casu*, o Decreto nº 42.758, de 17/07/2002, que regulamenta a Lei nº 64/2002, repete os seus dizeres quanto à definição de união estável nos termos da legislação civil (art. 7º), portanto não comete insubordinação executiva.

37. Se nem o Decreto tem o condão de inovar, muito menos o “MANUAL DE CONCESSÃO E MANUTENÇÃO DE BENEFÍCIOS DE PENSÃO POR MORTE”, em cujo art. 5º dispõe:

Art. 5º. Considera-se companheiro, na forma da lei civil, a pessoa que mantenha união estável com o segurado, desde que comprovada a união por no mínimo 05 anos, imediatamente anteriores à data do fato gerador, observando-se:

I – a comprovação da união estável far-se-á mediante a apresentação de, no mínimo, três das provas constantes do formulário “Verificação de Documentos para Conferência e Montagem do Processo de Pensão” (RS 684-C);

II - dentre as três provas de que trata o inciso anterior, pelo menos uma deve possuir data retroativa a cinco anos da data de falecimento do segurado, outra deve possuir data do período intermediário e outra referente ao mês anterior ao mês do referido óbito;

III – a apresentação de sentença judicial declaratória de união estável, transitada em julgado, supre a apresentação de quaisquer outras provas da união previstas neste Manual.

38. A exigência prática de comprovação de união estável de 5(cinco) anos anteriores ao óbito como condição para a concessão de pensão, observada no inciso I, do art. 5º, do Manual em questão, constitui inovação normativa, de cuja prerrogativa não dispõe o manual em questão, eis que não encontra guarida na legislação federal e nem estadual, conforme demonstrado.

39. A exigência da quantidade provas para união estável, a que se refere o inciso II, do art. 5º, do Manual, diz respeito a operacionalização do comando legal e está no âmbito da normatividade administrativa, encontrando parâmetro na Ordem Jurídica, por ter o teor similar ao do Decreto nº 3.048/99, consistente no Regulamento da Previdência Social (RPS), aplicável ao Regime Geral de Previdência Social. Com efeito, o §3º, do art. 22, do Decreto nº 3.048/99 exigia três provas de união estável em rol exemplificativo, tal exigência passou a duas provas após a alteração advinda do Decreto nº 10.410/2020.

40. No caso de Minas Gerais, o Decreto nº 42.758, de 17/07/2002 não faz essa exigência da quantidade de provas. O ideal seria que fizesse para eliminar controvérsia. Outrossim, para que haja um mínimo normativo, desejável que o Decreto estadual definisse a quantidade de provas ou que se adotasse do disposto no art. 22, §3º, do Decreto nº 3.048/99 com a alteração do Decreto nº 10.410/2020, que exigem duas provas para a comprovação da união estável. A adoção da norma do RGPS encontra amparo do art. 40, §12, da Constituição de 1988, que assim dispõe:

CF, 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.

41. Com relação a exigência do inciso III, do art. 5º, do manual, ao determinar que a apresentação de sentença judicial declaratória de união estável, transitada em julgado, supre a apresentação de quaisquer outras provas da união previstas neste Manual é uma norma limitativa da convicção administrativa e não encontra lastro na Lei Complementar Estadual nº 64/2002 ou no Decreto nº 42.748. Nessa senda, o ideal seria que se suprimisse essa exigência do inciso III, do art. 5º do Manual, constando apenas a exigência do inciso II do mesmo artigo que já disciplina à satisfação a matéria. Registre-se que no caso sentença judicial declaratória de união estável, transitada em julgado, deve se considerar que certamente no bojo do processo existem outras provas e também não elimina, para fins previdenciários, a possibilidade do interessado fazer outras provas para atender a exigência, devendo observar que não se admite prova exclusivamente testemunhal, §6ª, do art. 4º, da LCE nº 64/2002. No caso, a sentença seria uma, dentre duas provas exigíveis, conforme recomendado.

42. Assim, recomenda-se adotar no âmbito do Regime Próprio do Estado de Minas Gerais (RPPS) o conteúdo da norma constante do art. 22, §3º, do Decreto nº 3.048/99, a saber:

Decreto nº 3.048/99

Art. 22 (...)

(...)

§ 3º Para comprovação do vínculo e da dependência econômica, conforme o caso, deverão ser apresentados, no mínimo, dois documentos, observado o disposto nos § 6º-A e § 8º do art. 16, e poderão ser aceitos, dentre outros: (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

I - certidão de nascimento de filho havido em comum;

II - certidão de casamento religioso;

III - declaração do imposto de renda do segurado, em que conste o interessado como seu dependente;

IV - disposições testamentárias;

~~V - anotação constante na Carteira Profissional e/ou na Carteira de Trabalho e Previdência Social, feita pelo órgão competente; (Revogado pelo Decreto nº 5.699, de 2006)~~

VI - declaração especial feita perante tabelião;

VII - prova de mesmo domicílio;

VIII - prova de encargos domésticos evidentes e existência de sociedade ou comunhão nos atos da vida civil;

IX - procuração ou fiança reciprocamente outorgada;

X - conta bancária conjunta;

XI - registro em associação de qualquer natureza, onde conste o interessado como dependente do segurado;

XII - anotação constante de ficha ou livro de registro de empregados;

XIII - apólice de seguro da qual conste o segurado como instituidor do seguro e a pessoa interessada como sua beneficiária;

XIV - ficha de tratamento em instituição de assistência médica, da qual conste o segurado como responsável;

XV - escritura de compra e venda de imóvel pelo segurado em nome de dependente;

XVI - declaração de não emancipação do dependente menor de vinte e um anos; ou

XVII - quaisquer outros que possam levar à convicção do fato a comprovar.

CONCLUSÃO

Ex positis, a fim de adequar o MANUAL DE CONCESSÃO E MANUTENÇÃO DE BENEFÍCIOS DE PENSÃO POR MORTE do IPSEMG aos ditames legais, doutrinários e jurisprudenciais e evitar ou mesmo

eliminar discussões judiciais recomenda-se não aplicar o art. 5º, do referido manual e adotar na legislação estadual, mediante ajustes necessários, o conteúdo do art. 22, §3º, do Decreto nº 3.048/99, que disciplina a prova de união estável para fins previdenciários no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Desejável que tal adoção se fizesse por meio de Decreto estadual, alterando as disposições do Decreto nº 42.758, de 17/07/2002, mas se outro for o entendimento, considero defensável aplicar o próprio art. 22, do §3º, do Decreto 3.048/99, ex vi do art. 40, § 12 da Constituição de 1988.

É o parecer que submetemos à elevada apreciação superior.

Belo Horizonte, aos 08 de fevereiro de 2020.

MARCELO BARROSO LIMA BRITO DE CAMPOS

Procurador do Estado de Minas Gerais

OAB/MG 67.115 / MASP 905.110-3

Aprovado:

ANA PAULA MUGGLER RODARTE

Advogada Geral Adjunta Consultivo

SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO

Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Barroso Lima Brito de Campos, Procurador do Estado**, em 08/02/2021, às 17:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Muggler Rodarte, Advogado(a) Geral Adjunto**, em 09/02/2021, às 16:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 10/02/2021, às 15:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?



[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](#), informando o código verificador **25024759** e o código CRC **0A4DD9B1**.

Referência: Processo nº 1080.01.0053244/2020-83

SEI nº 25024759