

45  
*Anos*

 **ABIPEM**  
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES  
DE PREVIDÊNCIA ESTADUAIS E MUNICIPAIS

  
Apeprem

# REGIMES PRÓPRIOS ASPECTOS RELEVANTES

19<sup>º</sup> VOLUME



Organizadora  
Lucia Helena Vieira

# **Regimes Próprios: aspectos relevantes**

19º volume  
São Bernardo do Campo, 2025

\*As opiniões expressadas nos artigos não refletem, necessariamente, a opinião das associações responsáveis pela publicação deste livro.

\*\* A citação de fontes das imagens e textos presentes nos artigos são de responsabilidade de seus autores.

Regimes Próprios: aspectos relevantes, v. 19 / Lucia Helena Vieira (organizadora). – São Bernardo do Campo: APEPREM, 2025.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-80027-06-04

1. ABIBEM. 2. APEPREM. Previdência Social. 3. Regimes Próprios de Previdência Social. I Título. II Vieira, Lucia Helena.

CDD: 364.3

# CONSELHO EDITORIAL

## **PRESIDENTE ABIPEM**

João Carlos Figueiredo

## **PRESIDENTE APEPREM**

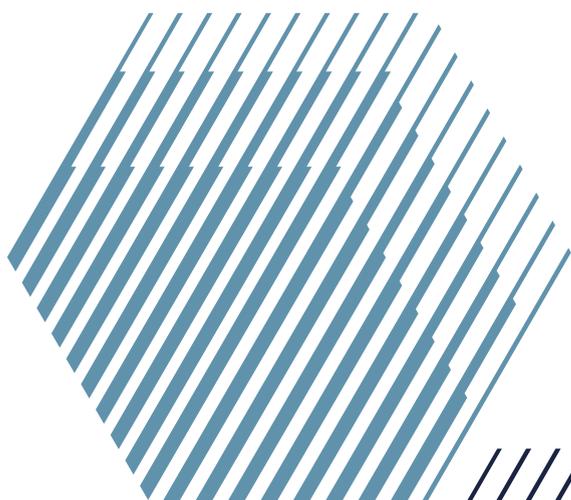
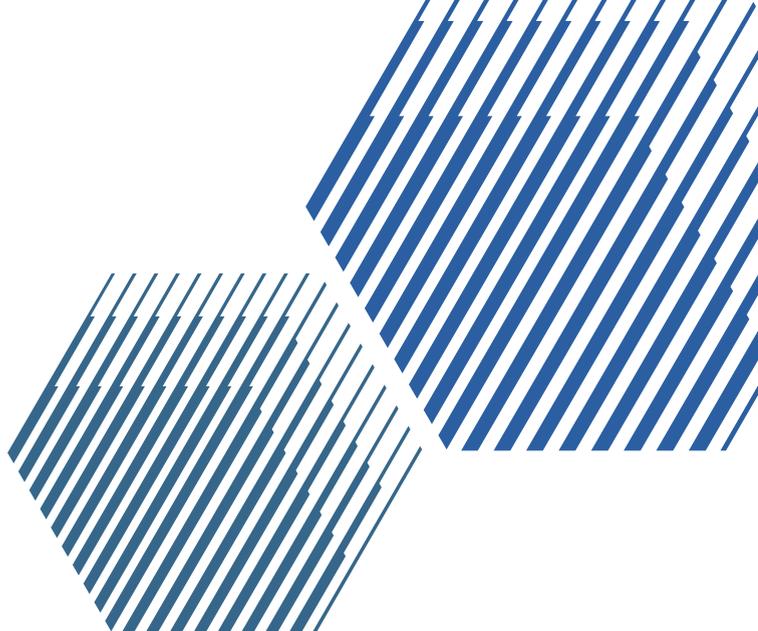
Daniel Leandro Boccardo

## **ORGANIZADORA**

Lucia Helena Vieira

## **PROJETO GRÁFICO E FORMATAÇÃO**

Laila Di Pietro, Juliano Batalha, Andréia Letícia Johann e Ana Maria Masson



# APRESENTAÇÃO

Celebrar mais uma edição deste livro é, sem dúvida, reafirmar nosso compromisso com a disseminação de conhecimento e fortalecimento da cultura previdenciária. Este não é apenas um livro: é o reflexo de esforços coletivos, de diálogos profundos e de uma busca incansável por excelência na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

A cada edição, buscamos inovar, trazendo temas atuais e abordagens que dialoguem diretamente com os desafios e avanços do setor. É um trabalho colaborativo, no qual profissionais dedicados compartilham suas experiências, análises e visões, transformando o que poderia ser apenas palavras em um guia prático e inspirador.

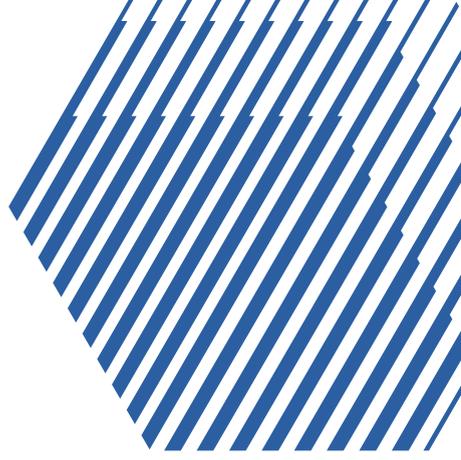
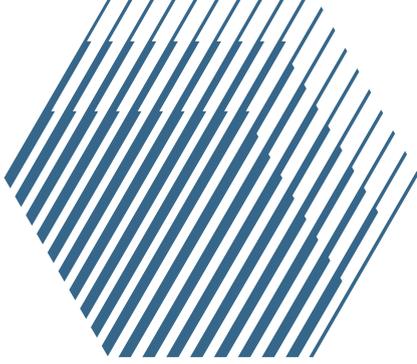
Esta edição, em especial, marca um novo capítulo. Aqui celebramos não só o conteúdo que ela entrega, mas também o impacto que queremos gerar: fomentar a troca de ideias, fortalecer a gestão previdenciária e valorizar os esforços daqueles que dedicam suas carreiras ao fortalecimento dos RPPS em todo o Brasil.

Queremos, com estas páginas, ecoar a mensagem de que a união de ideias e iniciativas é capaz de transformar realidades. Que este livro seja uma fonte de aprendizado, de inspiração e, acima de tudo, de ação.

Agradecemos a todos que, de alguma forma, contribuíram para tornar esta edição possível – seja escrevendo, incentivando ou lendo. Que estas páginas possam alcançar mentes curiosas e gestões comprometidas, impulsionando a evolução dos nossos regimes próprios.

Boa leitura!

**Daniel Leandro Boccardo**  
Presidente APEPREM



# PREFÁCIO

Fui pego já na prorrogação do prazo para apresentar mais este livro, nossa 19ª Edição da coletânea REGIMES PRÓPRIOS – aspectos relevantes, eis que no ano desta edição, a ABIPEM completa seus 45 anos de existência. A semente foi plantada enquanto APEPREM, eis que a proposta de se produzir uma obra destinada aos RPPS e seus vários agentes, parecia ser apenas um pequeno sonho. A Lúcia, e me perdoe pela intimidade, soprou a ideia e até hoje é a responsável por nos proporcionar este vendaval de conhecimento. Como na época eu acumulava a função de presidente das duas associações responsáveis pela existência desta série de edições, as duas associações continuam caminhando irmanadas para garantir as publicações que, invariavelmente, são lançadas no congresso da APEPREM, no mês de abril de cada ano.

Olhando a distante primeira edição e seguindo as demais, verificamos que muito do que se tinha como uma verdade escrita na pedra, sucumbiu às constantes alterações legais que tivemos nestas quase duas décadas. Por isso, o conteúdo trazido anteriormente, e os presentes artigos que aqui desfilam, valem enquanto as regras não mudarem, ou quando a jurisprudência caminhar no mesmo sentido. Para nós que vivemos neste universo da previdência pública, parece que tudo está escrito até que alguém resolva apagar.

Por isto, também para o conteúdo trazido até aqui, vale reafirmar que cada qual a seu tempo espelhava a realidade do autor ao nos ceder o conteúdo dos seus estudos, compartilhando gratuitamente o seu conhecimento, possibilitando com que a ABIPEM e a APEPREM possam se orgulhar de serem as associações que juntas produzem o maior e melhor conteúdo para a pouca doutrina que se tem sobre os temas que vivemos abordando.

Também fazemos questão de preservar intacto o conteúdo trazido por cada autor, pois o material compartilhado se circunscreve a visão deste, não sendo uma verdade absoluta, mas uma grande fonte de informação para o debate.

Ao me deparar com o conteúdo dos temas explorados, além da imensa profundidade espelhada nas pesquisas que deram fundamento as teses, me deparo com nomes aos quais a ABIPEM e a APEPREM veem se repetindo, felizmente, nestes tantos anos. Aos autores desta vasta produção enfileirada nestes nossos últimos 19 anos, o nosso mais profundo agradecimento.

Aos que trabalharam para que todos os 19 livros pudessem ser impressos e entregues aos seus destinatários, nossa mais profunda homenagem.

Para você, nosso leitor e nossa fonte de inspiração e de motivação, nossos votos de que estas obras, e outras que virão, possam ser úteis nesta difícil caminhada que se apresenta pela frente.

Aos que trouxeram a ABIPEM até os seus 45 anos, o agradecimento de todos os que dela um dia foram tocados, e a promessa de que os que realmente fazem a diferença neste mundo previdenciário hão de torná-la cada vez maior.

Os temas trazidos e seus autores já tornam imprescindível mais este livro.

Boa Leitura!!

**João Carlos Figueiredo**

Presidente da ABIPEM.



# SUMÁRIO

**1**

**O INGRESSO DE SERVIDORES PÚBLICOS EM NOVOS  
CARGOS EFETIVOS E A VINCULAÇÃO AOS REGIMES DE  
PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E PRÓPRIO:  
ANÁLISE JURÍDICA E CONSTITUCIONAL**

**página 14**

MAGADAR ROSALIA BRIGUET  
MIGUEL HORVATH JÚNIOR

**2**

**GESTÃO PREVIDENCIÁRIA,  
CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA  
E OS EFEITOS DA DECISÃO DO STF NO RE 1.007.271**

**página 46**

FERNANDO FERREIRA CALAZANS  
JOÃO CARLOS FIGUEIREDO

**3**

**A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO  
COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA PÚBLICA  
NO ÂMBITO DO RPPS**

**página 64**

DANIELLE VILLAS BÔAS AGERO CORRÊA

**4**

**ATIVOS GARANTIDORES DO PLANO DE BENEFÍCIOS:  
UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA**

**página 88**

ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS





**5**

**GESTÃO FINANCEIRA E ATUARIAL DOS RPPS  
“O DESAFIO DO CUMPRIMENTO DA META ATUARIAL  
SENDO O INVESTIMENTO, COM RISCO CONTROLADO,  
COMPROVADAMENTE UMA ESTRATÉGIA DE LONGO PRAZO”**

**página 122**

GUSTAVO TUCKMANTEL

**6**

**O JULGAMENTO DO TEMA 968 PELO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL: CONSTITUCIONALIDADE DO  
CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA**

**página 138**

CLAUDIA FERNANDA ITEN  
MARINA ANDRADES PIRES SOUSA

**7**

**O ASPECTO JURÍDICO E LEGISLATIVO DAS  
ATIVIDADES CONCOMITANTES NOS  
REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E O  
CÁLCULO DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA**

**página 166**

VERA MARIA CORRÊA QUEIROZ  
MARCOS VICHIESI

**8**

**O ART. 24 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103,  
DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019 E A RENÚNCIA AO  
PAGAMENTO DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO**

**página 190**

MAGADAR ROSALIA BRIGUET  
MAJOLY ALINE DOS ANJOS HARDY



**9**

**EFEITOS DA DECISÃO DO STF QUE RATIFICOU O FIM DO  
REGIME JURÍDICO ÚNICO DE CONTRATAÇÃO DOS SERVIDORES  
PÚBLICOS E OS POSSÍVEIS IMPACTOS NO EQUILÍBRIO  
FINANCEIRO DOS INSTITUTOS DE PREVIDÊNCIA**

**página 234**

MARIA LÚCIA MORENO LOPES  
MIGUEL HORVATH JÚNIOR

**10**

**O TEMA 1254 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
E O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**página 256**

MAJOLY ALINE DOS ANJOS HARDY

**11**

**ORIGEM DA SEGREGAÇÃO DA MASSA  
DE SEGURADOS NOS RPPS**

**página 300**

OTONI GONÇALVES GUIMARÃES

**12**

**OBSTÁCULOS E DIFICULDADES REAIS DO RPPS PARA A  
PROMOÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL: UM  
OLHAR PARA A CONTRATAÇÃO SUSTENTÁVEL DE SERVIÇOS  
TÉCNICOS DE CARÁTER INTELECTUAL**

**página 312**

LIANE MARIA SANTIAGO CAVALCANTE ARAÚJO

**13**

**RISCOS DOS INVESTIMENTOS**

**página 338**

VITOR LEITÃO

# 14

página 356

**OS PROCURADORES AUTÁRQUICOS MUNICIPAIS E OS  
EFEITOS DA ADPF 1037 – PRIMEIROS APONTAMENTOS**

MAGADAR ROSALIA BRIGUET  
MAJOLY ALINE DOS ANJOS HARDY

# 15

página 394

**AS LÓGICAS INSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE  
CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS  
DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

JAÍLSON GOMES DE ARAÚJO JÚNIOR  
DIANA VAZ DE LIMA

# 16

página 420

**AS DIFERENTES PERSPECTIVAS PARA AS OBRIGAÇÕES  
ENTRE AS NORMAS: NBC TSP 15 E RPPS (MPS)**

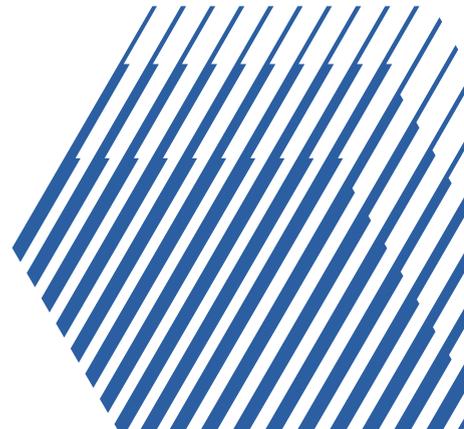
DANIEL RAHMI CONDE

# 17

página 438

**IMPACTOS ATUARIAIS DA COMPENSAÇÃO  
PREVIDENCIÁRIA DE BENEFÍCIOS A CONCEDER AOS  
SERVIDORES ATIVOS E NA GERAÇÃO FUTURA**

LEONARDO DA SILVA MOTTA  
RAFAEL FORNECK



# 1 O INGRESSO DE SERVIDORES PÚBLICOS EM NOVOS CARGOS EFETIVOS E A VINCULAÇÃO AOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E PRÓPRIO: ANÁLISE JURÍDICA E CONSTITUCIONAL

## **Magadar Rosália Costa Briguet**

Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de São Paulo (Faculdade de Direito do Largo de São Francisco). Especialista em Direito do Estado pela USP. Especialista em Direito Constitucional Ambiental pela Escola Superior de Direito Constitucional. Prestou consultoria jurídica à ABIPEM – Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais e à APEPREM – Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios. Ex-assessora jurídica no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Procuradora do Município de São Paulo aposentada. Diretora Técnica da ABCPREV Gestão e Formação Previdenciárias. Consultora, palestrante, escritora, advogada.

## **Miguel Horvath Júnior**

Livre Docente em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2023) apresentando a tese A proteção social em ambiente de policrise: Desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI publicada pela Editora IEPREV. Formado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo em 1992. Especialista em Direito Processual Civil pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) em 1993. Mestre em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) em 1999 (sendo o primeiro a fazer a defesa da dissertação no Núcleo de Direito Previdenciário). Doutorado em Direito das Relações Sociais pela PUC São Paulo (2023). Tese: O Salário Maternidade no Direito Brasileiro. Integrante da Advocacia Geral da União (AGU) ocupando o cargo de Procurador Federal. Professor Coordenador do Núcleo de Direito Previdenciário do Programa de Mestrado e Doutorado da PUC-SP. Acadêmico integrante da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS) ocupando a cadeira de n.25.

## 1 INTRODUÇÃO

A implementação de regimes de previdência complementar trouxe novos desafios para a gestão previdenciária, particularmente no que se refere à situação de servidores que assumem novos cargos efetivos sem interrupção de vínculo.

O Regime de Previdência Complementar (RPC) está previsto no artigo 40 e art. 202, ambos da Constituição Federal, regulamentado pelas Leis complementares nº 108 e nº 109, ambas de 29 de maio de 2001, devendo a política de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) observar também as Resoluções do Conselho Monetário Nacional do BACEN, como por exemplo, as Resoluções Nº 4.444/2015 e Nº 4.661/2018, alterada pela Resolução BACEN Nº 4.837/2020 (Banco Central do Brasil, 2015, 2018, 2020; Brasil, 1988, 2001b, 2001c).

Os regimes de previdência complementar desempenham um papel crucial no sistema de proteção, oferecendo aos trabalhadores ou aos servidores a possibilidade de complementar sua contratação além do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou dos RPPS.

Destaque-se que somente com a promulgação da Emenda Constitucional N. 41/2003 que houve a autorização para que os entes federativos criassem seus regimes de previdência complementar (Brasil, 2003). Foi um marco inicial na introdução da possibilidade de regimes complementares no setor público.

Observe-se a mudança aparentemente sutil, mas com impacto determinante e significativo efetivada pela Emenda Constitucional Nº 103/2019 ao determinar a obrigatoriedade da instituição dos regimes de previdência complementar para os servidores públicos (Brasil, 2019a).

A EC 41/2003 alterou a redação do então artigo 40 da Constituição Federal e previu de forma dinâmica e visando a redução do impacto financeiro e atuarial dos RPPS, a possibilidade de instituição de regime de

previdência complementar para os servidores públicos titulares de cargas efetivos (Brasil, 2003). Esse é o teor do art. 40, § 14 da EC 41/2003).

A partir da EC nº 41/2003, os entes que optarem pela criação do regime de previdência complementar poderiam estabelecer o limite do teto do RGPS como o valor máximo de pagamento aos novos servidores (Brasil, 2003). Essa regra foi decisiva para reduzir o impacto financeiro e atuarial dos RPPS por meio de entidades fechadas ou abertas de previdência privada.

Desde logo destacamos que os servidores públicos que ingressaram no serviço público antes da criação do regime de previdência complementar, têm direito a permanecer no regime previdenciário pleno originário. Já aqueles que ingressaram após a instituição do regime de previdência complementar ficariam limitados ao teto do RGPS e poderiam optar por aderir ao plano complementar em respeito às características constitucionais da previdência complementar determinada no artigo 202 da Constituição Federal (Brasil, 1988a) .

Por RPPS pleno deve-se entender o regime previdenciário que permite contribuições previdenciárias sobre a totalidade da remuneração e garante benefícios integrais, enquanto por RPPS parcial deve-se entender o regime previdenciário que limita a contribuição ao teto do RGPS, complementada pelo RPC (Brasil, 1998). A escolha entre ambos depende do momento de ingresso no serviço público e da adesão ao RPC.

A instituição do RPC era facultativa até a entrada em vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019, ocorrida em 12 de novembro de 2019.

Após a promulgação da EC 103/2019, a instituição do RPC tornou-se obrigatória para os Entes da Federação sendo consignado um prazo de até 02 (dois) anos, contados da sua vigência, para a adequação e/ou instituição da Previdência Complementar, a saber:

§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos

§§14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional (Brasil, 2019a, art. 9).

Em decorrência da pandemia da COVID-19 o prazo constitucional restou flexibilizado, porém, com a edição da Portaria Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) N. 905, de 9 de dezembro de 2021, foi determinado prazo à secretaria da previdência (que tem o papel e dever de fiscalizar os regimes próprios de previdência social), no sentido de que, a partir de 01 de julho de 2022, ao analisar os requisitos para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP<sup>1</sup>), dentre eles verificar se o ente federativo instituiu o RPC (Brasil, 2021).

Esta medida foi de fundamental importância para forçar o cumprimento das previsões constitucionais, na medida em que a obtenção do CRP é necessária sob a condição *sine qua non* para: a realização de transferências voluntárias de recursos pela União (exceção às ações de educação, saúde e assistência social); Celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como de recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; Liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e, para o pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da compensação financeira de que trata a Lei N° 9.796/99 (Brasil, 1999).

Assim, todos os entes federativos que tenham regimes próprios de previdência social, incluindo os municípios de pequeno porte, mesmo que não possuam servidores com remuneração acima do teto do RGPS, deverão instituir, através de Lei de iniciativa do Poder Executivo, seu RPC, observando-se as determinações previstas na Constituição Federal.

1 O CRP é um documento que comprova que o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de um ente federativo (União, estados, Distrito Federal ou municípios) atende às normas da legislação federal (Lei nº 9.717/1998 e Decreto nº 3.788/2001) (Brasil, 2001a).

O regime de previdência complementar foi estabelecido para limitar os benefícios previdenciários ao teto do RGPS. Servidores que ingressam após a instituição do RPC estão vinculados ao novo regime, salvo disposição em contrário (Brasil, 2012b).

Dentre as vantagens que podem ser apontadas, temos em relação ao servidor: a manutenção do nível de renda do servidor da ativa; a diversificação das fontes de pagamento, contrapartida da patrocinadora (ente federativo) na formação da capital a ser acumulado e que vai gerar o benefício complementar; possibilidade de inserção de coberturas adicionais para os riscos de morte, invalidez e sobrevivência.

Em relação aos entes federativos: a ferramenta para reduzir o impacto financeiro e atuarial dos RPPS, maior previsibilidade de pagamentos dos RPPS; redução dos riscos futuros e possibilidade de aumento de recursos para outras áreas, como educação e saúde (Brasil, 1998).

Aqui cabe destacar o tema N° 1.071 do STF com reconhecimento geral reconhecido conforme abaixo colacionado que trata da definição do termo *ingressado no serviço público*, à luz do art. 40, § 16, da Constituição Federal, para fins de definição do alcance temporal do direito de opção do servidor público federal, oriundo de cargo público de outro ente da federação, ao novo regime de previdência complementar.

**RE 1050597**

Repercussão Geral – Admissibilidade (Tema 1071)

**Órgão julgador:** Tribunal Pleno

**Relator(a):** Min. EDSON FACHIN

**Julgamento:** 31/10/2019

**Publicação:** 12/02/2020

**Ementa**

EMENTA: REGIME PREVIDENCIÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO ANTERIOR À INSTITUIÇÃO DE REGIME DE PREVIDÊNCIA

COMPLEMENTAR. MUDANÇA PARA ENTE DA FEDERAÇÃO DIVERSO EM DATA POSTERIOR À INSTITUIÇÃO. POSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DO REGIME ANTERIOR. ALCANCE DA EXPRESSÃO: INGRESSADO NO SERVIÇO PÚBLICO. ARTIGO 40, § 16 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É dotada de repercussão geral a questão constitucional referente à definição do termo ingressado no serviço público, à luz do art. 40, § 16 do Texto Constitucional, para fins de definição do alcance temporal do direito de opção do servidor público federal, oriundo de cargo público de outro ente da federação, ao novo regime de previdência complementar (Brasil, 2020a).

Neste artigo far-se-á análise à luz da legislação do município de Ubatuba, a saber Lei Complementar Nº 21/2022. Esta lei estipula que servidores efetivos admitidos após sua vigência, e que percebam remuneração superior ao teto do RGPS, são automaticamente vinculados ao RPC, salvo manifestação expressa de desistência em até 90 dias (Ubatuba, 2022a).

Segundo a LC Nº 21/2022, art. 3º:

Art. 3º O Regime de Previdência Complementar de que trata esta Lei terá vigência e será aplicado aos servidores públicos titulares de cargos efetivos e membros de quaisquer dos poderes, incluídas suas autarquias e fundações, que ingressarem no serviço público a partir da data de:

I - publicação da autorização, pelo órgão fiscalizador de que trata a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, do convênio de adesão do patrocinador ao plano de benefícios previdenciário administrado pela entidade fechada de previdência complementar; ou

II - início de vigência convencionada no convênio de adesão firmado com a entidade aberta de previdência complementar (Ubatuba, 2022a).

Desde logo destaque-se que somente se considera instituído o regime de previdência complementar a partir da data da autorização pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) do convênio de adesão (Brasil, 2012b).

Segundo lição de Hardy (2020, p. 309-310):

apenas a lei não é suficiente pois, instituído o RPC e criada a EFPC haverá necessidade da formalização do convênio entre a EFPC e o respectivo patrocinador do plano de benefícios. Antes disso o RPC ainda não está devidamente instituído ou regulamentado. O servidor não possui acesso ao plano de benefícios, ao seu regulamento ou aos termos e condições a que irá aderir. E ainda afirma que o convênio de adesão, juntamente com o estatuto da EFPC e o regulamento do plano de benefícios são instrumentos que dependem de aprovação prévia da PREVIC, para que o RPC possa, concretamente, ser ofertado ao servidor público. Trata-se de documento que vai definir a relação entre o patrocinador e a entidade, formalizando a relação contratual entre ambos.

Tal referencial e posicionamento são feitos levando-se em consideração os marcos encontrados na Nota Técnica SEI Nº 584/2024 que faz remissão ao § 1º do art. 158 da Portaria nº 1.467/2022 do MPS, com o acréscimo dado pela Portaria MTP nº 3.803, de 16 de novembro de 2022, que estabelece:

§ 1º O RPC terá vigência a partir da autorização do convênio de adesão ao plano de benefício da entidade de previdência complementar pelo órgão fiscalizador de que trata a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001.

§ 1º-A Para os fins do § 1º, considera-se ocorrida a autorização do convênio de adesão:

I – na data de emissão do protocolo de instrução de requerimento pelo órgão fiscalizador quando se tratar de licenciamento automático; ou

II – na data de publicação do ato de autorização, nos demais casos (Brasil, 2022, art. 158).

Portanto, para fins de identificação do regime previdenciário aplicável o Município deve considerar como data de instituição aquela prevista na lei municipal, a saber a data de autorização pela PREVIC do convênio de adesão<sup>2</sup>. Para cumprimento do princípio da publicidade tal

2 O convênio de adesão para instituições de regime de previdência complementar é o instrumento jurídico que formaliza a vinculação de um ente público patrocinador (União, estados, municípios, Distrito Federal ou suas autarquias, fundações e empresas estatais) a uma entidade fechada de previdência complementar. Esse convênio é necessário para que a entidade possa administrar os planos de benefícios previdenciários destinados aos servidores públicos efetivos desses entes. O convênio de adesão é regulamentado pela Lei Complementar nº 108/2001 e pela Lei Complementar nº 109/2001, além de normas complementares da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). O objetivo do convênio de adesão

convênio de adesão deve ser publicado no diário oficial. O servidor que ingressar, mediante concurso público, em cargo efetivo, após essa data (e que não seja servidor sem quebra de continuidade anteriormente) estará obrigatoriamente submetido ao RPPS parcial e ao RPC.

O ente federativo ao aderir ao plano de benefícios se torna um patrocinador de um plano específico, que será gerido pela entidade fechada de previdência complementar, como, por exemplo, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP).

A Lei Complementar do Município de Ubatuba nº 21/2022 prevê a inscrição automática (inspirada na Medida Provisória nº 676/2015<sup>3</sup>, posteriormente convertida na Lei nº 13.183/2015) e determina que servidores admitidos após a implementação do RPC, e cujo vencimento ultrapasse o teto do RGPS, sejam automaticamente vinculados ao regime (Ubatuba, 2022a).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apoia a adoção da inscrição automática em planos de previdência complementar, substituindo o modelo de “opt-in” pelo “opt-out”, como uma tendência global que apresenta resultados positivos e riscos minimizados. A OCDE destaca que a inscrição automática pode aumentar significativamente a participação dos trabalhadores em planos de previdência complementar, contribuindo para uma maior segurança financeira na aposentadoria. Além disso, a OCDE observa que a implementação do modelo “opt-out” tem sido eficaz em diversos países como Reino Unido, Estados Unidos e da Nova Zelândia , resultando em

---

é a formalização da relação entre o ente público patrocinador e a entidade fechada de previdência complementar, detalhando as responsabilidades e obrigações de ambas as partes. Tem como finalidade a garantia da gestão e operação dos planos de benefícios previdenciários de caráter complementar para os servidores públicos, em relação ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Quanto ao conteúdo o convênio de adesão preverá as condições de adesão ao plano, as contribuições do patrocinador e dos participantes, as responsabilidades administrativas, financeiras e atuariais, as regras de governança e fiscalização (Brasil, 2001b, 2001c).

3 Esse dispositivo legal instituiu a adesão automática de servidores públicos aos planos de benefícios geridos pela Funpresp-Exe e Funpresp-Jud no momento de sua posse em cargos públicos no âmbito da União, autarquias ou fundações federais (Brasil, 2015a).

taxas de adesão mais elevadas e promovendo uma cultura de poupança previdenciária (OCDE, 2022).

O Conselho da OCDE aprovou a recomendação OECD/LEGAL/0467 (Recomendação do Conselho para o Bom Desenho de Planos de Previdência de Contribuição Definida<sup>4</sup>), adotada em 22 de fevereiro de 2022, que reforça a necessidade de criação de planos na modalidade de contribuição definida, recomendando a inscrição automática (automatic enrolment) como incentivo para ampliação do sistema, sendo permitido o desligamento dos participantes (option-out), como opção à adesão mandatória.

Segundo a Recomendação 467/2022 da OCDE:

Quando a inscrição obrigatória não é considerada oportuna, a inscrição automática, abrangendo todos os empregados e possivelmente os trabalhadores independentes, pode aumentar a participação, ao mesmo tempo que dá aos indivíduos a possibilidade de optarem por não participar. Os incentivos financeiros são também ferramentas úteis para promover poupanças para a reforma. Utilizar opções predefinidas e oferecer um número limitado de opções para a taxa de contribuição, a estratégia de investimento e o pagamento pode simplificar as decisões quando os membros precisam tomá-las e incentivar a participação (OCDE, 2022).

A inscrição automática em planos de previdência complementar é mecanismo que consiste em incluir automaticamente o trabalhador vinculado a uma entidade jurídica, seja por relação de emprego ou vínculo associativo, em um plano de benefícios patrocinado ou instituído pela referida entidade, assim que o vínculo é formalizado. Nesse modelo, o trabalhador não exerce, de imediato, o direito de escolha sobre a adesão ao plano. Contudo, é concedido um período de reflexão durante

4 A Recomendação para o Bom Design de Planos de Previdência de Contribuição Definida foi adotada pelo Conselho da OCDE em 23 de fevereiro de 2022, sob proposta do Comitê de Seguros e Pensões Privadas (IPPC). A Recomendação visa auxiliar os Aderentes a projetar planos de pensão ocupacionais e pessoais nos quais a renda de aposentadoria depende das contribuições pagas, dos retornos de investimento e da forma como os ativos são pagos ao longo da aposentadoria (planos de pensão de contribuição definida). Ela também visa melhorar a robustez dos sistemas de aposentadoria e construir confiança, garantindo que o melhor interesse das pessoas seja levado em consideração (OCDE, 2022).

o qual ele pode optar por permanecer vinculado ou solicitar a exclusão do plano (cancelamento de sua inscrição - output), sendo que o silêncio do beneficiário é interpretado como consentimento para a continuidade de sua participação. Em qualquer momento futuro, permanece assegurado o direito de cancelamento da inscrição, caso assim deseje.

No entanto, tal previsão (inscrição automática) tem gerado questionamentos sobre se essa prática contraria o caráter facultativo da previdência complementar determinado no art. 202 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Esse artigo estabelece que a adesão ao regime de previdência complementar deve ser facultativa, o que significa que cabe ao servidor a decisão de participar ou não de um plano de previdência complementar.

O Supremo Tribunal Federal (STF) ainda não decidiu sobre a constitucionalidade da inscrição automática em planos de previdência complementar. A questão está em análise na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 5502, ajuizada pelo Partido PSOL em 2016 (Brasil, 2016).

Antecipando-se à decisão do STF, o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPCC<sup>5</sup>) aprovou a Resolução CNPC Nº 60/24, que autoriza a inscrição automática em planos de previdência complementar (Brasil, 2024).

Do que já pontuado pelo STF sobre o tema podemos destacar: a adesão automática a um plano de previdência complementar não fere, por

---

5 O CNPC (Conselho Nacional de Previdência Complementar) desempenha um papel fundamental na regulação e supervisão da previdência complementar fechada no Brasil. Ele é responsável por formular as políticas e diretrizes relacionadas aos planos de previdência complementar fechados, que abrangem os fundos de pensão patrocinados por empresas, entidades públicas ou associações. O CNPC tem como atribuições principais: editar normas gerais para o funcionamento do regime de previdência complementar fechado, supervisão normativa, garantir a proteção dos participantes e assistidos dos planos de benefícios, buscar equilíbrio entre os interesses dos patrocinadores, instituidores, participantes e assistidos, criar diretrizes para o desenvolvimento do sistema de previdência complementar. Sua previsão é encontrada na Lei Complementar nº 109/2001, que organiza o regime de previdência complementar no Brasil. Especificamente, ele foi criado pelo Decreto nº 7.123/2010, que regulamenta suas competências e composição. O conselho é composto por representantes do governo, das entidades fechadas de previdência complementar, dos patrocinadores e instituidores, além de representantes dos participantes e assistidos. Essa composição assegura uma gestão democrática e participativa do sistema (Brasil, 2010).

si só, a facultatividade prevista na Constituição, desde que seja garantido ao servidor o direito de se desvincular do plano em momento posterior, caso não deseje permanecer vinculado. Baseando tal entendimento na lógica de proteção do servidor e na busca de sustentabilidade do sistema previdenciário. A adesão automática, nesses casos, é interpretada como um mecanismo de incentivo à poupança previdenciária, sem eliminar o direito de escolha individual, desde que haja plena transparência quanto às regras do plano, o servidor tenha a liberdade de optar por não permanecer no plano, mediante manifestação expressa de vontade e que o direito de desvinculação observado o prazo temporal estabelecido em lei, seja exercido sem prejuízos financeiros indevidos ao servidor (Brasil, 2024).

O ponto controverso é se servidores que assumem novo cargo efetivo após a implementação do RPC, sem descontinuidade de vínculo, permanecem no RPPS pleno ou migram obrigatoriamente para o RPPS parcial.

O artigo 40 da Constituição Federal, especialmente seu § 16, garante que servidores ingressos antes da instituição do RPC podem optar por não aderir ao regime complementar (Brasil, 1988a). As regras de transição nas reformas previdenciárias têm sido históricas na preservação de direitos.

Neste artigo repercute-se e se dá publicidade com resguardo de dados sensíveis em cumprimento à Lei de Proteção Geral de Dados (LGPD) à consulta na qual os gestores do RPPS de Ubatuba perquiriam acerca de qual regra de aposentadoria os servidores municipais teriam direito levando-se em conta a data de sua vinculação ao serviço público, a data da instituição do regime de previdência complementar (a partir da data da autorização do convênio de adesão pela PREVIC) e as regras de acesso à aposentadoria (Brasil, 2018).

De pronto convém lembrar que no ordenamento pátrio temos: cargos efetivos, cargos em comissão e cargos eletivos.

Características	Efetivo	Comissão	Eletivo
Forma de acesso	Concurso público	Nomeação (livre escolha)	Eleição popular
Natureza	Permanente	Temporário	Temporário
Exigência de estabilidade	Sim (após 3 anos)	Não	Não
Base legal	Art. 37, II, CF	Art. 37, V, CF	Art. 14 e 27 a 29, CF
Exemplos	Analista do INSS	Chefe de gabinete	Deputado, vereador

Para efeito de proteção previdenciária no ambiente de regimes próprios de previdência social interessa o cargo efetivo<sup>6</sup>.

Destaque-se que o ingresso de servidores a cargos efetivos, mediante os concursos públicos que serão (foram) deflagrados, após a instituição do RPC, ou seja, 25.02.2022 - LC nº 21, de acordo com Ubatuba (2022), traz muitas indagações não só para os servidores que já ocupam cargos efetivos, como para os titulares de cargos em comissão, municipais exclusivamente; para os servidores efetivos que estão vinculados aos regimes próprios de previdência de outros Municípios, dos Estados e da União, mas ainda não submetidos ao RPC e para aqueles provenientes de outros entes federativos e que já estavam submetidos ao RPC.

Como já frisado, a data limite para determinar o ingresso dos novos servidores efetivos e a sua vinculação, ou não, ao RPC municipal, deve ser a data em que a PREVIC aprovou o convênio de adesão, juntamente com o estatuto do EFPC e o regulamento do plano de benefícios.

Questão que tem demandado o posicionamento dos entes federativos é aquela que determina o efetivo ingresso no serviço público, para fins inclusive de estabelecer a data inicial da vinculação ao RPS. São dois os posicionamentos: o primeiro em que, não obstante posse e exercício sejam atos que se complementam, considera-se que é da posse - que

<sup>6</sup> Cargo efetivo é a menor e indivisível unidade de poder com denominação, atribuições, quantitativo e remuneração previstos em lei. Cargos de provimento permanente, ocupado por servidores que ingressaram mediante concurso público como regra geral (Brasil, 1988a, art. 37, inc. II).

consiste na aceitação, pelo nomeado, do cargo público – que se caracteriza como o ingresso no serviço público. Segundo essa corrente: a posse é o ato solene em que o nomeado aceita formalmente as atribuições, deveres e responsabilidades do cargo público, firmando o compromisso com o serviço público. Apenas com a posse o indivíduo adquire a qualidade de servidor público nos termos do art. 13 da Lei nº 8.112/1990. Após a posse, o servidor deve entrar em exercício no prazo de até 15 dias conforme art. 15 da Lei nº 8.112/1990. Esse é o momento em que ele começa efetivamente a desempenhar suas funções. O não comparecimento para o exercício implica a vacância do cargo (Brasil, 1990).

A segunda corrente admite que a nomeação, posse e exercício são atos que se complementam, sendo que considera o exercício (a data em que o servidor inicia as suas funções) a em que o servidor adquire direito às vantagens do cargo, e à contraprestação pecuniária devida pelo Poder Público<sup>7</sup> e que se inicia a relação com o recolhimento da contribuição ao RPPS.

Sem exercício não há direito ao recebimento de vencimentos, e, portanto, não se inicia a relação previdenciária com o RPPS.

De qualquer modo, neste momento cabe-nos abordar apenas a questão do ingresso no serviço público, para fins de enquadramento em regime de previdência e cada ente deverá então aplicar a disposição legal ou o entendimento por ele perfilhado sobre a data em que o servidor faz seu ingresso no serviço público.

Portanto, o que nos interessa definir é se o ingresso daquele que já era servidor municipal efetivo, estando, portanto, vinculado ao RPPS municipal (cujo órgão gestor é o Instituto de Previdência Municipal de Ubatuba - IPMU), ingressar em novo cargo efetivo, após a vigência do novo regime, estará ou não submetido ao RPPS parcial e RPC, para o fim de lhe ser aplicado, para fins de incidência da contribuição previdenciária, o limite do benefício (teto) fixado para o RGPS, como para os proventos de

<sup>7</sup> Meirelles, Hely Lopes: Direito Administrativo, Malheiros, 26ª ed. 2001, p. 406.

aposentadoria e pensão por morte.

De se consignar a posição majoritária do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2) posta no sentido que só fazem jus à vinculação ao antigo regime próprio de previdência da União (RPPS pleno), com efeitos retroativos às datas de suas admissões nos entes federais, os servidores que não interromperam o vínculo de serviço prestado entre um e outro ente<sup>8</sup> (Brasil, 2019b, 2019c, 2020b).

No mesmo sentido o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ)<sup>9</sup> (Brasil, 2013b, 2013c).

Em sede administrativa, a Orientação Normativa SEGEP/MPOG N° 2/2015, está pautada em sentido contrário, pois determinou a submissão dos servidores federais, inclusive os egressos de outros entes federativos, ao RPC<sup>10</sup> que tivessem ingressado após 04.02.2013, ainda que tenham

8 AC 0021182-23.2016.4.02.5001, Rel. Guilherme C.N. Gama, 6ª Turma Especializada, p.16.04.2019 (Brasil, 2019b);

AC 0011711-46.2017.4.02.5001, Rel. Sérgio Schweitzer, 7ª Turma Especializada, p. 03.12.2019 (Brasil, 2019c);

AC 0059789-33.2015.4.02.5101, Rel. Nizete L. Carmo, 7ª Turma Especializada, p. 22.01.2020 (Brasil, 2020b).

9 STJ: EDcl nos EDcl no AREsp 254411/RS- 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, p. 13.09.2013 (Brasil, 2013b);

AgRg no AREsp 322064/DF, Rel. Min. Humberto Martins, p. 14.06.2013 (Brasil, 2013c).

10 Art. 2º Estão sujeitos ao regime de previdência complementar de que trata a Lei nº 12.618, de 2012: I - os servidores públicos federais que tenham ingressado ou venham a ingressar em cargo público efetivo do Poder Executivo Federal a partir de 4 de fevereiro de 2013;

II - os servidores públicos federais egressos de órgãos ou entidades de quaisquer dos entes da federação que tenham ingressado ou venham a ingressar em cargo público efetivo do Poder Executivo Federal a partir de 4 de fevereiro de 2013;

III - os servidores públicos federais egressos das carreiras militares que tenham ingressado ou venham a ingressar em cargo público efetivo do Poder Executivo Federal após 4 de fevereiro de 2013; e

IV - os servidores antes integrantes da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal que tenham ingressado ou venham a ingressar em cargo público efetivo no Poder Executivo Federal a partir de 4 de fevereiro de 2013.

§ 1º Consideram-se, para os fins de que trata esta Orientação Normativa:

a) servidores egressos de outros entes da federação, de que trata o inciso II deste artigo, aqueles oriundos de órgãos ou entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios que passaram a ocupar cargo público efetivo do Poder Executivo Federal; e

b) servidores públicos egressos de carreiras militares, de que trata o inciso III deste artigo, aqueles que foram membros das Forças Armadas, das Polícias Militares e do Corpo de Bombeiros Militares.

§ 2º O disposto nos incisos II, III e IV deste artigo aplica-se inclusive aos servidores que tenham tomado posse no respectivo órgão ou entidade federal sem solução de continuidade com o vínculo anterior (Brasil, 2015b).

tomado posse no cargo federal sem solução de continuidade com o cargo anterior<sup>11</sup>.

Por sua vez, o Tribunal de Contas da União (TCU) no acórdão N° 1.204/2015 de 20 de maio de 2015, manteve o entendimento de que servidora egressa de RPPS estadual, ingressante no serviço federal após a instituição do RPC federal, não poderia ser enquadrada no RPPS pleno da União (Brasil, 2015c).

Não obstante as decisões judiciais e o entendimento administrativo da União e do TCU, o fato é que a manutenção no RPPS da União de servidor de outro ente federativo, vinculado a RPPS, ingressando no serviço público federal após a vigência do Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Executivo (FUNPRESP-EXE), está pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal no RE 1050597/RS, reconhecida a repercussão geral do tema 1.071, no qual se discute a dimensão de alcance da expressão ingressado no serviço público<sup>12</sup> (Brasil, 2020a).

Registre-se, porém, que o STF já enfrentou a situação dos autos em sessão administrativa realizada em 29.11.2017, nos autos do Processo Administrativo 353.844, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, ocasião em que se reconheceu:

a possibilidade de manutenção do regime previdenciário dos servidores oriundos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, sem interrupção, ingressaram no Supremo Tribunal Federal após a criação da FUNPRESP-JUD (Brasil, 2017, p. 3).

Por outro lado, a Cartilha denominada “Previdência do servidor público: orientações sobre a migração de regime”, elaborada pelo

11 Só excepcionou o servidor federal que ingressou em cargo efetivo do Poder Executivo, desde que sem solução de continuidade entre um e outro cargo (Brasil, 2015b).

12 Definição do termo “ingressado no serviço público”, à luz do art. 40, § 16, da Constituição Federal, para fins de definição do alcance temporal do direito de opção do servidor público federal, oriundo de cargo público de outro ente da federação, ao novo regime de previdência complementar (Brasil, 1988a).

Departamento de Políticas e Diretrizes de Previdência Complementar (DERPC), da Secretaria de Regimes Próprios, contém trecho importante, nos seguintes termos:

Considera-se data de ingresso no serviço público a data mais remota de exercício, sem interrupção, em cargo efetivo no serviço público do ente federativo. Para os servidores egressos de outro ente federativo, **recomenda-se considerar a data de exercício em cargo efetivo no ente de origem (desde que a investidura tenha ocorrido antes da vigência do RPC no respectivo ente federativo de cujo cargo efetivo o servidor se desvinculou, e não tenha havido o exercício da opção de migração no ente de origem).**

Essa recomendação considera o disposto no art. 166 da Portaria MTP nº 1.467/2022:

Art. 166. Na fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de verificação do direito de opção pelas regras de transição para concessão de aposentadoria, quando o segurado tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos efetivos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas.

Embora esse art. 166 se encontre entre as disposições gerais sobre benefícios devidos pelos RPPS, aplicando-se em especial ao direito de acesso a regras de transição, e não à obrigatoriedade do RPC e da limitação ao teto do RGPS, considera-se prudente que lógica idêntica seja adotada para a opção pela migração.

Importante esclarecer que o tema não está pacificado, existindo repercussão geral em recurso extraordinário que aguarda julgamento pelo STF (tema 1071), que visa estabelecer entendimento sobre o alcance temporal do direito de opção à migração pelo servidor público federal oriundo de cargo público de outro ente da federação.

A recomendação desta Cartilha está alinhada a alguns julgamentos recentes do STJ (por exemplo, o REsp 1882940/RS) (Brasil, 2023, p. 12, grifo nosso).

Assim, há razões de direito pertinentes e razoáveis, para se adotar o entendimento de que o servidor efetivo vinculado, portanto, ao RPPS municipal, que fizer um novo concurso e for ocupar outro cargo efetivo, após a instituição do RPC, sem solução de continuidade entre um cargo e outro, permanecerá no Regime próprio municipal (RPPS pleno), não estando, portanto, sua contribuição previdenciária devido ao regime próprio de previdência do servidor, limitada ao valor máximo dos benefícios do RGPS.

Destaque-se que somente por opção poderá aderir ao RPC, conforme dispõe o art. 5º da LC 21/2022 (Ubatuba, 2022a). E conseqüentemente, os proventos de sua aposentadoria não estão limitados ao valor máximo dos benefícios do RGPS (se não tiver optado pelo RPC).

Importante conferir a redação dos §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal, bem como os dispositivos da LC nº 21, de 2022:

Art. 40 da Constituição Federal:

[...]

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar (Brasil, 1988a).

A LC nº 21/ 2022 estabelece:

Art. 1º:

[...]

Parágrafo único. O valor dos benefícios de aposentadoria e pensão devido pelo Regime Próprio de Previdência Social - RPPS aos servidores públicos titulares de cargos efetivos e membros de quaisquer dos poderes, incluídas suas autarquias e fundações, que ingressarem no serviço público do Município de Ubatuba **a partir da data de início da vigência do RPC** de que trata esta Lei, não poderá superar o limite máximo dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

Art. 4º A partir do início de vigência do Regime de Previdência Complementar

de que trata esta Lei, independentemente da inscrição do servidor como participante no plano de benefícios oferecido, aplicar-se-á o limite máximo dos benefícios pagos pelo RGPS, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo Instituto de Previdência Municipal de Ubatuba aos segurados definidos no parágrafo único do art. 1º.

Art. 5º Os servidores e membros definidos no parágrafo único do art. 1º desta Lei que tenham ingressado no serviço público até a data anterior ao início da vigência do Regime de Previdência Complementar poderão, mediante prévia e expressa opção, aderir ao RPC.

Parágrafo único. O exercício da opção a que se refere o caput deste artigo é irrevogável e irretroatável, devendo observar o disposto no art. 4º desta Lei.

Art. 6º O Regime de Previdência Complementar de que trata o art. 1º será oferecido por meio de adesão a plano de benefícios já existente ou plano próprio em entidade de previdência complementar. (Ubatuba, 2022a, grifo nosso).

Releva considerar, enfim, qual o sentido e alcance da locução, contida na lei municipal: ingresso no serviço público. Nesse ponto, mister observar que é necessário dar ao dispositivo, especialmente por conta dessa locução “ingresso no serviço público”, uma interpretação conforme à Constituição. O princípio da interpretação conforme à Constituição é, na essência, um princípio que se situa no âmbito do controle da constitucionalidade e não apenas uma regra de interpretação (Brasil, 1988a).

O STF, no julgamento da Representação 1.417/88 (Brasil, 1988b), em que se discutiu a constitucionalidade de dispositivo da LOMAN, pelo voto do Ministro Moreira Alves, transcrevendo palavras de Jorge Miranda, assim pontuou:

A chamada interpretação conforme a Constituição repousa nesta base. Mas vem a ser mais do que a aplicação de uma regra de interpretação. É um procedimento ou regra própria da fiscalidade de constitucionalidade, que se justifica em nome de um princípio de economia do ordenamento ou de máximo aproveitamento dos atos jurídicos – e não de uma presunção de constitucionalidade da norma.

A interpretação conforme a Constituição não consiste tanto em escolher, entre vários sentidos possíveis e normais de qualquer preceito, o que seja

mais conforme com a Constituição quanto em discernir no limite – na fronteira da inconstitucionalidade – um sentido que, conquanto não aparente ou não decorrente de outros elementos de interpretação, é o sentido necessário e o que torna possível por virtude de força conformadora da Lei Fundamental. E são diversas as vias que, para tanto, se seguem e diversos os resultados a que se chega: desde a interpretação extensiva ou restritiva à redução (eliminando os elementos inconstitucionais do preceito ou ato) e, porventura, à conversão (configurando o ato sob a veste de outro tipo constitucional).

O juízo sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma legal vai estar-se então nessa interpretação, pelo que ficam, doravante excluídas quaisquer outras já anteriormente conhecidas e mesmo quaisquer outras que venham depois a ser formuladas – pelo menos no processo em curso ou até o órgão de fiscalização optar por um sentido diferente daquele que deu ao pronunciar-se pela não inconstitucionalidade (Miranda, 1983, p. 181-182).

Nascimento<sup>13</sup> ressalta que, no âmbito do RPC federal, é importante esclarecer que, com a instituição desse regime, em 05 de fevereiro de 2013, o servidor público que mudar de cargo público efetivo, desde que não haja interrupção de vínculo com a Administração Pública, permanecerá na categoria de servidor que ingressou no serviço público antes da criação do regime complementar (Brasil, 2012b). Assim, terá a opção de não aderir ao RPC, mantendo o cálculo de seus proventos com base nas regras do art. 40 da Constituição Federal (Brasil, 1988a).

Embora se saiba que o servidor não tem direito adquirido a regime jurídico, o fato é que na reforma previdenciária dos servidores públicos, nas várias emendas constitucionais, a EC 20/98, EC 41/2003, EC 47/2005, EC 70/2012 e a EC 103/2019, sempre foram instituídas regras de transição<sup>14</sup> para aqueles servidores que vinculados aos RPPS mantiveram expectativa de direito quanto a aposentar-se pela regra vigente à data de seu ingresso no serviço público (Brasil, 1998, 2003, 2005, 2012a, 2019a).

13 Nascimento, Elyesley Silva do. O regime de previdência complementar do servidor público disponível em [www.impetus.com.br/artigo/835/regime de previdencia-complementar-do-servidor-publico](http://www.impetus.com.br/artigo/835/regime-de-previdencia-complementar-do-servidor-publico). Acesso em 30.05.2022.

14 Tem sido da prática legislativa em direito social que sempre que as novas regras são mais rígidas, o texto legal insere normas de transição. Que não significa direito da aplicação e uso das regras anteriores nem a aplicação da nova regra. Por isto, a regra de transição pode ser conceituada mentalmente como uma ponte que une o passado ao futuro.

Nessas regras de transição, faculta-se a aposentadoria em condições mais favoráveis que as previstas nas regras permanentes, para o servidor efetivo que tenha ingressado no serviço público até a data nelas estipulada.

Esse o sentido que emana do §16 do art. 40 da Constituição Federal, ou seja, veda-se a imposição compulsória do limite estabelecido no § 14 do dispositivo ao servidor que tiver ingressado no serviço público anteriormente à instituição do correspondente regime de previdência complementar (Brasil, 1988a). Este referido parágrafo não estabeleceu restrição nenhuma quando se refere ao *ingresso no serviço público*. Portanto, a expressão é genérica abrangendo todos os servidores sejam municipais, estaduais, federais ou distritais.

Nesta medida, o servidor efetivo municipal, ocupante de cargo efetivo vinculado ao RPPS municipal, que logrou assumir outro cargo efetivo, do Município, depois da vigência da LC nº 21/2022, sem descontinuidade entre um cargo e outro tem direito à permanência no RPPS pleno (Ubatuba, 2022a).

Em situação semelhante, as regras de transição das citadas emendas constitucionais adotaram a expressão genérica alusiva ao servidor que tenha *ingressado no serviço público até a data das referidas emendas*.

Não por outra razão, a Orientação Normativa Nº 2/2009, da então Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPPS<sup>15</sup>) do Ministério da Previdência Social (MPS), estabeleceu no art. 70, o direito daquele servidor que tenha ingressado no serviço público antes da emenda, de ser enquadrado nas regras transitórias de RPPS, se antes já ocupava situação

15 A SPPS era uma secretaria vinculada ao Ministério da Previdência Social responsável por formular, supervisionar e avaliar as políticas públicas relacionadas à Previdência Social no Brasil, abrangendo tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Com a reestruturação administrativa do Governo Federal, o Ministério da Previdência Social (MPS) foi incorporado ao Ministério da Economia em 2019 e, posteriormente, recriado em 2023. Atualmente, a estrutura relacionada à Previdência pode ter sofrido alterações, mas o legado das funções da SPPS ainda é relevante para o planejamento e regulação da seguridade social no Brasil.

vinculada a outro RPPS, desde que entre um e outro cargo não houvesse interrupção. O dispositivo está reproduzido mais adiante.

Reitera-se, ainda, que tal dispositivo encontra-se reproduzido no art. 166 da Portaria nº 1.467/2022 (Brasil, 2022). Da mesma forma, a EC 103, de 2019 em seu artigo 4º assegura ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da entrada em vigor da referida emenda, tem o direito de se aposentar com regras de transição, menos rigorosas do que as novas regras estabelecidas (Brasil, 2019a). Também aqui não alude ao servidor que tiver ingressado no serviço público federal, mas ao servidor que tiver ingressado no serviço público genericamente, seja ele, da União, dos Estados, do DF e dos Municípios.

Por consequência, parece ser inviável obrigar o servidor municipal abrangido pelas normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis no âmbito do Município, de maneira ampla e sem observar a situação caso a caso, submeter-se à limitação do valor de sua remuneração, para efeito de incidência da contribuição previdenciária ao RPPS, ao limite do benefício do RGPS e ainda submeter os proventos de sua aposentadoria ao montante máximo dos benefícios do RGPS, quando for prover um novo cargo efetivo depois da vigência do RPC, e que entre um e outro cargo não haja solução de continuidade<sup>16</sup>.

Ressalta-se que, em permanecendo no RPPS municipal, o servidor efetivo que ingressar em novo cargo após a instituição do RPC municipal, poderá, mediante prévia e expressa opção, aderir ao RPC e, somente nesse caso, terá as limitações da incidência da contribuição e do valor da aposentadoria, nos termos do art. 5º da LC nº 21/2022 (Ubatuba, 2022a).

Assim, aplicando-se o princípio da interpretação conforme à Constituição, o comando contido no parágrafo único do art. 1º; caput do art. 3º e caput do art. 5º, da LC nº 21/2022, determinando que o RPC se

<sup>16</sup> Oportuno recomendar que as nomeações dos servidores não sejam feitas às sextas ou sábados, impedindo o servidor de tomar posse do novo cargo imediatamente e, ensejando descontinuidade em relação à exoneração de outro cargo.

aplica aos servidores efetivos que ingressarem no serviço público a partir da data do início da vigência do RPC municipal, só será compatível com a Constituição Federal se entendido que o novo regime complementar será aplicável aos titulares de cargo efetivo que ingressarem após essa data, exceto quando se tratar de servidor efetivo municipal, com direito assegurado a optar pela sua não inclusão no RPC municipal, desde que entre um e outro cargo não haja descontinuidade (Ubatuba, 2022a).

De se notar que aos servidores municipais titulares de cargos em comissão, exclusivamente, e que tenham ingressado na Administração Municipal depois da edição da LC nº 23/2022, não é garantido o mesmo direito dos servidores efetivos, por estarem submetidos ao RGPS, por força do disposto no § 13 do art. 40 da CF. Submetem-se, pois, às novas regras estabelecidas pela LC 23/2022. No caso de ingressarem antes da edição da LC nº 23/2022, enquadrar-se-ão nas regras do art. 40, § 1º, da CF, na redação anterior à EC 103/2019, exceto se lograram obter o cargo efetivo, até 31.12.2003 ou 16.12.98 (Brasil, 1988a, 2019a; Ubatuba, 2023).

Registre-se que, desde a EC nº 20/98, tais servidores estão vinculados ao RGPS (§ 13 do art. 40), estando, portanto, submetidos ao limite de benefício estabelecido para aquele regime, mas, por força da autorização de lei municipal, podem aderir ao RPC municipal.

Se, entretanto, assumirem cargo efetivo, após a instituição do RPC, estarão submetidos ao limite do valor dos benefícios do RGPS para fins de incidência da contribuição previdenciária ao RPPS e ao mesmo limite quanto ao valor da aposentadoria, ainda que não haja descontinuidade entre o exercício do cargo em comissão e o novo cargo efetivo.

A mesma situação pode ser verificada no caso de exercente de mandato eletivo, que desde a EC nº 20/98 (§ 13 do art. 40) está submetido ao RGPS. No caso de vir a vincular-se ao RPPS por força do ingresso em cargo efetivo após a data da edição do RPC, estará submetido ao RPPS parcial, ou seja, contribuirá e terá proventos de aposentadoria e pensão por morte até o limite do RGPS, salvo se já era servidor efetivo, afastado

para o exercício do cargo eletivo.

Enfim, como a competência para legislar sobre Previdência Complementar é dos entes federativos, observados os §14, 15 e 16 do art. 40 da CF, esses poderão dispor expressamente a respeito dessa não submissão ao RPC, dos servidores que já eram titulares de cargos efetivos, antes da vigência do RPC (Brasil, 1988a), observada sempre a não descontinuidade.

O Município de Indaiatuba, por exemplo, incluiu um dispositivo específico na sua Lei N° 7.669, de 27 de setembro de 2021, estabelecendo que:

Art. 21. Se o servidor titular de cargo efetivo com remuneração superior ao limite máximo de benefícios do RGPS na data de vigência do regime de previdência complementar de que trata esta lei, e que não tenha exercido a opção referida no art. 19, vier a ingressar em novo cargo de provimento efetivo, não acumulável, sem que haja descontinuidade do vínculo com o Município, a adesão ao regime de previdência complementar e a limitação dos benefícios somente se dará mediante a sua prévia e expressa opção, que deverá ser exercida no ato da posse no novo cargo (Indaiatuba, 2021).

O Estado do Rio Grande do Sul previu expressamente a situação do ingresso, ou não, dos antigos servidores efetivos, quando assumirem novos cargos efetivos, ao RPC, como faz ver a Lei Complementar 14.750, de 15.10.2015, *in verbis*:

Art. 2.º Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS –, de que trata o art. 201 da Constituição Federal, às aposentadorias e às pensões a serem concedidas pelo Regime Próprio de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – RPPS/RS – aos servidores, inclusive os membros de Poder, titulares de cargos efetivos que: (Vide art. 16, § 4.º, da Lei Complementar n.º 15.142/18)

I - ingressarem no serviço público a partir da data da publicação do ato de instituição do RPC/RS, independentemente de sua adesão ao plano de benefícios; (Vide art. 16, § 4.º, da Lei Complementar n.º 15.142/18)

II - tenham ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do RPC/RS, nele tenham permanecido sem perda do vínculo

efetivo, e ao RPC/RS adiram mediante prévia e expressa opção, conforme previsto no § 16 do art. 40 da Constituição Federal; (Vide art. 16, § 4.º, da Lei Complementar n.º 15.142/18).

III - sejam oriundos de outro ente da Federação no qual tenha sido instituído regime de previdência complementar, na forma dos §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição Federal, anteriormente ao ingresso de tais servidores e que venham a vincular-se ao RPPS do Estado do Rio Grande do Sul após o ato de instituição do RPC/RS. (Vide art. 16, § 4.º, da Lei Complementar n.º 15.142/18).

§ 1º O servidor público ocupante de cargo efetivo não alcançado pela vigência de outro regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição Federal que, sem descontinuidade, for exonerado de um cargo de provimento efetivo para investir-se em outro, somente ficará sujeito ao disposto no *caput* deste artigo mediante prévia e expressa opção de adesão ao RPC/RS (Rio Grande do Sul, 2015, grifo nosso).

Do exposto, conclui-se que os servidores efetivos vinculados ao RPPS municipal de Ubatuba, ao ingressarem em novo cargo efetivo, após a data de início de vigência da LC Nº 21/2022, sem descontinuidade entre um e outro cargo efetivo, estão submetidos ao “RPPS municipal pleno” e só serão submetidos ao RPC, mediante expressa e prévia opção na data da posse, nos termos do art. 5º da LC Nº 21/2022 (Ubatuba, 2022a).

De outro lado, não estarão submetidos, para fins de incidência da contribuição previdenciária, ao limite do valor máximo dos benefícios previdenciários do RGPS e tampouco sofrerão limitação do mencionado valor na aposentadoria e pensão por morte, salvo com a adesão ao RPC.

Desse modo, os antigos servidores efetivos com o ingresso em novos cargos efetivos, após a vigência do RPC, frente ao novo regime complementar, permanecerão vinculados ao RPPS municipal pleno (salvo se, por opção aderirem ao RPC), submetidos às regras de aposentadoria previstas para os servidores que ingressaram até a data da entrada em vigor da lei que implementou a reforma previdenciária no Município com a LC nº 23/2022 (Ubatuba, 2022b). Respeitada, sempre, a continuidade entre as situações.

Com efeito, de acordo com a LC nº 23/2022, contendo as regras

de aposentadoria e pensão por morte, vigorarão para os servidores que ingressaram em cargo efetivo até a data da entrada em vigor da nova lei complementar, pelo “art. 40, § 1º, inciso III, alíneas a e b, na redação anterior à EC Nº 103, de 2019, as regras transitórias da EC Nº 41, de 2003, e a regra transitória da EC Nº 47, de 2005” (Brasil, 2022b, art. 1º, parágrafo único).

Com efeito, conforme assinalado acima, o art. 70 da Orientação Normativa Nº 2, de 2009, da então SPPS, estabeleceu que:

Art. 70. Na fixação da data de ingresso no serviço público, para fins de verificação do direito de opção pelas regras de que tratam os arts. 68 e 69, quando o servidor tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos entes federativos, será considerada a data da investidura mais remota dentre as ininterruptas (Brasil, 2009).

Portanto, o servidor titular do cargo efetivo municipal que vier a assumir novo cargo efetivo, antes ou depois da vigência do RPC, e que **não aderir ao RPC**, deverá aposentar-se voluntariamente segundo as regras a que teria direito se não viesse a ocupar o novo cargo, ou seja, aquelas regras que estavam previstas para os demais servidores efetivos.

Se ingressou em cargo efetivo a partir de 01.01.2004, terá direito a se aposentar segundo o art. 40, § 1º, inciso III, alíneas a e b, da CF, na redação anterior à EC 103, de 2019 (Brasil, 2019a).

Briguet e Figueiredo (2019) enfatizam que em decorrência da análise da primeira parte do dispositivo veiculado no art. 6º da EC 41/2003 somente o titular de cargo efetivo é quem poderia optar pelas regras do art. 2º da EC 41/2003 e do art. 40 da Constituição Federal, pois esse é o que estava vinculado a um regime próprio.

A Nota Técnica da SPPS Nº 03/2013, a respeito, afirmava:

No contexto das aludidas reformas previdenciárias, esta Secretaria considera correta a interpretação que limita o âmbito de aplicação do requisito relacionado à época de ingresso no serviço público tão somente aos servidores estatutários, titulares de cargo efetivo, porquanto os servidores celetistas, ocupantes de emprego público da Administração direta, autárquica ou fundacional do ente político foram excluídos, desde a promulgação da Emenda Constitucional no 20, da proteção dos regimes próprios de previdência social, o que também importou a extinção do vínculo acaso existente com este regime previdenciário (Brasil, 2013a).

Em julho de 2024, a Divisão de Orientação e Informações Técnicas – DIOIT/CGNAL/SRPC/MPS.GESCON L 479501, reportando-se ao art. 166 da Portaria nº 1.467/2022, confirmou como destinatário do art. 6º da EC 41 e do art. 3º da EC 47/2005, o titular de cargo efetivo (Brasil, 2003, 2005, 2022). Portanto, no entendimento daquela Secretaria, somente os servidores titulares de cargo efetivo que ingressaram até 31.12.2003, têm direito a se enquadrar nas regras transitórias de aposentadoria previstas na EC 41/2003.

Por fim há de ressaltar que a permanência do antigo servidor no RPPS municipal dependerá sempre da comprovação de não descontinuidade (interrupção) entre um e outro cargo efetivo, seja ele municipal, estadual, federal ou distrital e aqui surge sempre a questão do equacionamento do conceito de descontinuidade, ou sem interrupção, que tem suscitado debates doutrinários e judiciais<sup>17</sup>.

## 2 CONCLUSÕES

Em conclusão destaque-se que a análise da situação é de fundamental importância, posto que permitirá a correta e adequada

<sup>17</sup> Sem interrupção ou sem descontinuidade significa não haver hiato ou interrupção entre uma data e outra. Porém, não raro, apresentam-se situações de servidores que entre a exoneração de um cargo e a posse ou exercício de outro, há descontinuidade de dias. Em alguns casos, o servidor pode estar sujeito a restrições do órgão de classe, por exemplo, que só o libera dos impedimentos profissionais, se o servidor se exonerar do cargo exercido com impedimentos, o que gera descompasso entre a exoneração e a posse ou exercício. Registram-se também casos de intervalo de dias entre a exoneração realizada em fins de semana e a posse na semana seguinte.

aplicação das normas legais e administrativas que regulam a previdência social. Sendo ponto essencial a verificação qual o tipo de cargo ocupado (efetivo, comissionado ou eletivo), bem como a observação precisa das datas de vinculação ao serviço público e da criação do regime de previdência complementar como forma de garantir que a legislação previdenciária se aplique de maneira adequada a cada servidor, respeitando suas características e particularidades.

A harmonização entre legislação municipal e jurisprudência nacional é fundamental para a segurança jurídica. O fortalecimento das regras claras sobre RPC e RPPS contribuirá para uma gestão previdenciária mais eficiente e justa.

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução Nº 4.444, de 13 de novembro de 2015. Dispõe sobre as normas que disciplinam a aplicação dos recursos das reservas técnicas, das provisões e dos fundos das sociedades seguradoras, das sociedades de capitalização, das entidades abertas de previdência complementar e dos resseguradores locais, sobre as aplicações dos recursos exigidos no País para a garantia das obrigações de ressegurador admitido e sobre a carteira dos Fundos de Aposentadoria Programada Individual (Fapi). *Diário Oficial da União*. seção 1, Brasília, DF, p. 1-15, 13 nov. 2015. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/normativ/resolucao4444.pdf?r=1>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução Nº 4.661, de 25 de maio de 2018. Dispõe sobre as diretrizes de aplicação dos recursos garantidores dos planos administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar. *Diário Oficial da União*. seção 1, Brasília, DF, p. 22-24, 29 maio 2018. Disponível em: [https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50598/Res\\_4661\\_v4\\_L.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50598/Res_4661_v4_L.pdf). Acesso em: 25 fev. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução Nº 4.837, de 21 de julho de 2020. Altera a Resolução nº 4.676, de 31 de julho de 2018, que dispõe sobre as condições gerais e os critérios para contratação de financiamento imobiliário pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e disciplina o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança. *Diário Oficial da União*. seção 1, Brasília, DF, p. 27-28, 22 jul. 2020. Disponível em: [https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/51099/Res\\_4837\\_v1\\_O.pdf](https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/51099/Res_4837_v1_O.pdf). Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988a)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitucao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm). Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 11 abr. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3788.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3788.htm). Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Decreto Nº 7.123, de 03 de março de 2010. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Previdência Complementar - CNPC e sobre a Câmara de Recursos da Previdência Complementar - CRPC, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF: República Federativa do Brasil, n. 42, p. 07-10, 03 mar. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/conselho-nacional-de-previdencia-complementar/institucional/composicao/decreto-no-7-123-de-03-de-marco-de-2010.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social e estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 16 dez. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a reforma da previdência, altera os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 19 dez. 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. *Diário Oficial da União*. Brasília: Senado Federal, 2012a.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 12 nov. 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 29 maio 2001b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp108.htm). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF:

Presidência da República, 29 maio 2001c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp109.htm). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 12 dez. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Lei Nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. 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, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 27 nov. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm). Acesso em: 21 jan. 2025.

BRASIL. Lei Nº 9.796, de 05 maio de 1999. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 05 maio 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9796.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9796.htm). Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o Regime de Previdência Complementar para os Servidores Públicos Federais [...]. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 30 abr. 2012b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm). Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 14 ago. 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Medida Provisória Nº 676, de 17 de junho de 2015 (Revogada). Altera a Lei 8.213, de 24 de julho de 1981, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 17 jun. 2015a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Mpv/mpv676.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Mpv/mpv676.htm). Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Nota Técnica CGNAL/DRPSP/SPPS Nº 03, de 28 de agosto de 2013. Da mudança de regime previdenciário dos servidores públicos municipais do regime geral para o regime próprio de previdência social. Brasília, DF, 28 ago. 2013a. Disponível em: <https://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/032013.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Nota Técnica SEI Nº 584/2024. Previdência Complementar do Servidor Público: Orientações sobre a Vigência do Regime de Previdência Complementar e a Operacionalização dos Convênios de Adesão. Brasília, DF: SEI nº 45390996, 26 nov. 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/sei\\_45390996\\_nota\\_tecnica\\_584.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/sei_45390996_nota_tecnica_584.pdf). Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Orientação Normativa Nº

2, de 31 de março de 2009. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 31 mar. 2009. Disponível em: <https://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/ORIENTACAONORMATIVASPSn02de31mar2009atualizadaate11jul2014-1-1.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria MTP N° 905, de 9 de dezembro de 2021. Altera a Portaria MPS n° 204, de 10 de julho de 2008, para dispor sobre os critérios e exigências decorrentes da Emenda Constitucional n° 103, de 12 de novembro de 2019, e da Lei n° 13.846, de 18 de junho de 2019, para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 237, p. 157, 17 dez. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mtp-n-905-de-9-de-dezembro-de-2021-367970034>. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria N° 1.467, de 02 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei n° 9.717, de 1998, aos arts. 1° e 2° da Lei n° 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional n° 103, de 2019. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 02 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/9PortariaMTPn1.467de02jun2022Atualizadaat3jun2024.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria MTP N° 3.803, de 16 de novembro de 2022. Altera a Portaria MTP n° 1.467, de 2 de junho de 2022. (Processo n° 10133.101312/2022-00). *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/PortariaMTPn3.803de16nov2022.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Previdência do Servidor Público: orientações sobre migração de regime*. 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/benefesp.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2025.

BRASIL. Resolução CNPC/MPS N° 60, de 7 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre a inscrição de participantes nos planos de benefícios administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ed. 39, p. 86, 7 fev. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cnpc/mps-n-60-de-7-de-fevereiro-de-2024-545089582>. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Orientação Normativa N° 2, de 13 abr. 2015. Estabelece orientações aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec sobre o regime de previdência complementar de que trata a Lei n° 12.618, de 30 de abril de 2012. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 17 abr. 2015b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 322064/DF. Relator: Min. Humberto Martins. Decisão em 14 jun. 2013b.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl nos EDcl no AREsp 254411/RS. Relator: Min. Herman Benjamin. 2ª Turma. Decisão em 13 set. 2013c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) N° 5502, de

27 de junho de 2016. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, Relator: Celso de Mello, 2016. Disponível em: [https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/356996330?\\_gl=1\\*1d68138\\*\\_gcl\\_au\\*MTg1OTU4MTM1NS4xNzQyMjU4Mjkz\\*\\_ga\\*NTk1MzI3MjMjMuMTcyNzA5NDAwNw.\\*\\_ga\\_QCSXBQ8XPZ\\*MTc0MjQwODUyNy42LjEuMTc0MjQwODY3Mi42MC4wLjA](https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/356996330?_gl=1*1d68138*_gcl_au*MTg1OTU4MTM1NS4xNzQyMjU4Mjkz*_ga*NTk1MzI3MjMjMuMTcyNzA5NDAwNw.*_ga_QCSXBQ8XPZ*MTc0MjQwODUyNy42LjEuMTc0MjQwODY3Mi42MC4wLjA). Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Processo Administrativo nº 353.844. Regime de previdência - servidores de outros entes federativos que, sem interrupção, ingressaram no Supremo Tribunal Federal após a instituição e funcionamento do FUNPESP-JUD. Relator: Ministro Dias Toffoli, 29 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Representação Nº 1.417 (Pleno). Brasília, DF, Relator: Min. Moreira Alves. Decisão em 15 abr. 1988b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=264125>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema Nº 1.071. Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 40, § 16, da Constituição Federal, a possibilidade de servidor público federal optar pela sistemática previdenciária anterior à instituição do regime de previdência complementar (Lei nº 12.618/2012), mantendo vínculo com o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais, considerando-se seu ingresso no serviço público municipal em 18/02/2008. Brasília, DF: 12 fev. 2020a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1071>. Acesso em: 26 fev. 2025

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.204, de 20 de maio de 2015. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 20 maio 2015c. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1362304/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1362304/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse). Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Processo AC 0021182-23.2016.4.02.5001. Relator: Guilherme C.N. Gama. 6ª Turma Especializada. Decisão em 16 abr. 2019b.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Processo AC 0011711-46.2017.4.02.5001. Relator: Sérgio Schweitzer. 7ª Turma Especializada. Decisão em 3 dez. 2019c.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Processo AC 0059789-33.2015.4.02.5101. Relator: Nizete L. Carmo. 7ª Turma Especializada. Decisão em 22 jan. 2020b.

BRIGUET, Magadar Rosália Costa; FIGUEIREDO, Douglas. O enquadramento do servidor nas regras transitórias de aposentadoria trazidas pelas Emendas Constitucionais n. 20/98, 41/2003, 47/2005 e 70/2012. In: VIEIRA, Lucia Helena. Regimes Próprios: aspectos relevantes, v. 14, São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019. p.47-64

HARDY, Majoly Aline dos Anjos. O Regime de Previdência Complementar e o servidor titular de cargo efetivo, no Regimes Próprios. In: VIEIRA, Lucia Helena. Regimes Próprios: aspectos relevantes, v. 14, São Bernardo do Campo: APEPREM, 2020. p. 303-325.

INDAIATUBA. Lei Complementar nº 7.669, de 27 de setembro de 2021. Dispõe sobre a instituição do regime de previdência complementar no âmbito do município de Indaiatuba, fixo o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata artigo 40 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Imprensa Oficial Município de Indaiatuba: Indaiatuba*, ano 21, n. 2133, 27 de setembro de 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/indaiatuba/lei-ordinaria/2021/767/7669/lei-ordinaria-n-7669-2021-institui>

o-regime-de-previdencia-complementar-no-ambito-do-municipio-de-indaiatuba-fixa-o-limite-maximo-para-a-concessao-de-aposentadorias-e-pensoes-de-que-trata-o-artigo-40-da-constituicao-federal-e-da-outras-providencias. Acesso em: 27 jan. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

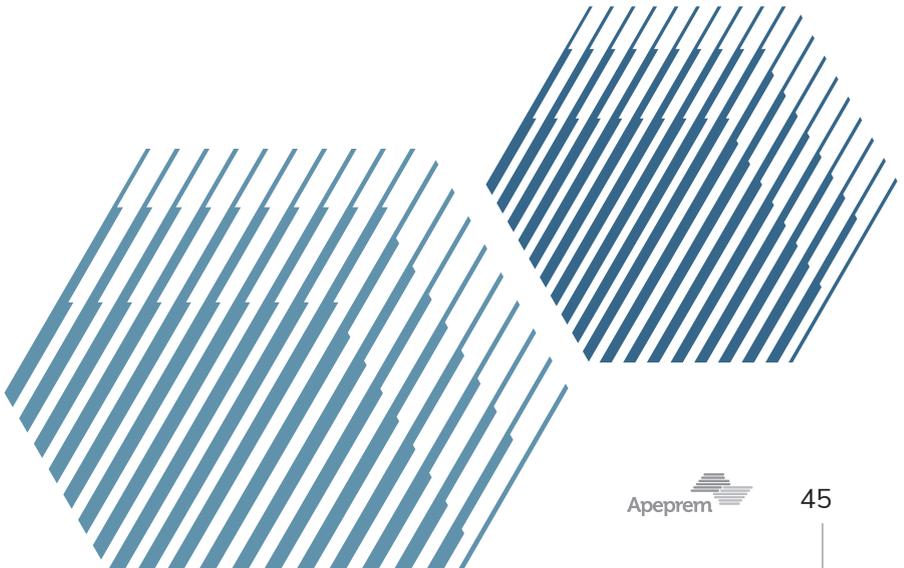
MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo II, Lisboa: Coimbra Editora, 1983.

OCDE. *Recomendação 467/2022 - Recomendação do Conselho para o Bom Design dos Planos de Previdência de Contribuição Definida*. 2022. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0467#backgroundInformation>. Acesso em: 27 jan. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 14.750, de 15 de outubro de 2015. Institui o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos [...]. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*: Porto Alegre, 15 out. 2015. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/FileRepository/replLegisComp/Lec%20n%C2%BA%2014.750.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2025.

UBATUBA. Lei Complementar nº 21, de 25 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre Institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Município de Ubatuba; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a adesão a plano de benefícios de previdência complementar; e dá outras providências. *Câmara Municipal de Ubatuba/SP*: Ubatuba, 25 fev. 2022a. Disponível em: <https://cmubatuba.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C212022.html?identificador=35003500380033003A004C00>. Acesso em 27 jan. 2025.

UBATUBA. Lei Complementar nº 23, de 25 de agosto de 2022. Dispõe sobre as alterações do sistema previdenciário Municipal, regula as aposentadorias e pensões por morte concedidas pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município Estância Balneária de Ubatuba, e dá outras providências. *Câmara Municipal de Ubatuba/SP*: Ubatuba, 25 ago. 2022b. Disponível em: <https://cmubatuba.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C232022.html?identificador=35003600330033003A004C00>. Acesso em: 27 jan. 2025.



# 2 GESTÃO PREVIDENCIÁRIA, CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA E OS EFEITOS DA DECISÃO DO STF NO RE 1.007.271

**Fernando Ferreira Calazans**

Advogado, Professor e Mestre em Administração Pública com ênfase em Direito Previdenciário do Servidor Público.

**João Carlos Figueiredo**

Advogado, Presidente da ABIPEM.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo trata de questão atinente à responsabilidade na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que protegem os servidores públicos titulares de cargos efetivos vinculados a entes federados que criaram o RPPS. Especificamente, discute os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) proferida no Recurso Extraordinário (RE) nº 1.007.271/PE no âmbito dos entes federados que obtiveram o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) judicial (Brasil, 2017b).

Há aproximados 2.100 (dois e mil cem)<sup>1</sup> entes federados que possuem RPPS's em funcionamento e esses regimes, em conjunto, possuem déficit atuarial da ordem de R\$ 6,2 trilhões (Brasil, 2017a) por conta da permissividade histórica das regras de cálculo<sup>2</sup> e reajuste<sup>3</sup> que vigoraram no texto permanente da Constituição Federal de 1988 e que ainda vigoram por meio de regras de transição, instituídas pela Emenda Constitucional (EC) nº 103 de 2019 (Brasil, 1988, 2019a).

Por conta da necessidade de reequilibrar as contas dos RPPS's, foi publicada, em 1998, a Lei nº 9.717, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS's e sobre as penalidades impostas aos entes que as descumprirem (Brasil, 1998b).

Tal Lei, por seu art. 9º, atribuiu à União a competência para fiscalizar os RPPS's e, para garantir a efetividade de tal competência regulatória, a União, em 2001, editou o Decreto nº 3.788, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) (Brasil, 1998b, 2001).

E o não cumprimento das regras gerais da Lei nº 9.717/98 enseja a não renovação do CRP. E a não renovação desse Certificado veda a realização de transferências voluntárias de recursos pela União, a

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps> (Brasil, 2017a).

<sup>2</sup> Última remuneração, que não reflete a carga contributiva do servidor.

<sup>3</sup> Paridade, extensão das vantagens asseguradas ao servidor em atividade, mesmo que supere a variação inflacionária.

celebração de acordos, contratos, empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União e a celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais (Brasil, 1998b, 2001).

Em face do teor da Lei nº 9.717/98 e do Decreto nº 3.788/01, a União editou dezenas de atos normativos infralegais que criaram diretrizes específicas para os entes gerirem os seus RPPS's de forma responsiva e assim buscarem preservar o equilíbrio atuarial.

Ocorre que centenas de entes da federação, insatisfeitos com a especificidade imposta por essas regras instituídas pelo Ministério da Previdência Social, ingressaram em juízo contra a União com o intuito de afastar a aplicação do CRP.

Em 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos do Recurso Extraordinário (RE) nº 1.007.271 / PE (Tema 968), reconheceu repercussão geral sobre a discussão relativa à inconstitucionalidade do art. 9º da Lei nº 9.717/98 e do Decreto nº 3.788/01 (Brasil, 2017b).

Em 2019, a União – ante as mais de seiscentas decisões judiciais que a obrigaram a emitir CRP aos entes federados – promulgou a Lei nº 13.846 em 18/6/2019 e a EC nº 103 em 12/11/2019 (Brasil, 2019a, 2019b).

A Lei nº 13.846/19 legalizou o CRP (então criado pelo Decreto nº 3.788/01) e a EC nº 103/19 inseriu o inciso XIII ao art. 167 da CF/88 para constitucionalizar as penalidades do art. 7º da Lei nº 9.717/98 impostas aos entes que descumprirem as regras gerais criadas pela União sobre a previdência dos servidores públicos (Brasil, 2019a, 2019b).

Em 16/12/2024, o STF julgou o RE 1.007.271/PE, com acórdão publicado em 13/2/2025, e fixou teses no Tema 968 segundo as quais:

1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social.

2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime (Brasil, 2017b).

Por ocasião da prolação do seu voto (Item 32), o Eminentíssimo Ministro Roberto Barroso, Presidente do STF, recomendou que:

por meio do Ministério da Previdência Social, seja apresentado aos entes federados plano para regularização dos seus regimes próprios de previdência, com participação do Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social (Brasil, 2017b).

Fazendo levar os entes a crerem (sob a ótica dos autores deste artigo) que a decisão teria cassado automaticamente os CRP's emitidos judicialmente.

Por conta disso, surgiram apontamentos, inclusive em recentes eventos de associações dos RPPS's, no sentido de que as liminares dos entes federados seriam automaticamente cassadas por conta da decisão proferida pelo STF no RE 1.007.271/PE e que o Ministério da Previdência Social lhes apresentaria plano para regularização dos seus RPPS's.

E é por conta desse cenário de incertezas que se elabora este artigo, que visa discutir os efeitos da decisão do STF proferida no RE 1.007.271/PE no âmbito dos entes que obtiveram a concessão de liminares que lhes garantiram a manutenção do CRP.

Para tanto, após esta introdução, a seção 2 tratará da responsabilidade na gestão previdenciária e da criação do CRP e a seção 3 descreverá a exorbitância da competência da União para legislar sobre regras gerais de previdência social. A seção 4 tratará da legalização do CRP e da constitucionalização das penas então previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/98. Por sua vez, a seção 5 discutirá os efeitos da decisão do STF

no RE 1.007.271/PE. E, por último, serão apresentadas as Considerações Finais (seção 6).

## 2 DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA E O CRP

Como dito, aproximados 2.100 (dois mil e cem) entes federados subnacionais estão em funcionamento no país com déficit atuarial da ordem de R\$ 6,2 trilhões (Brasil, 2017a).

Por conta desse cenário, foi publicada a Emenda Constitucional (EC) nº 20 de 1998, que, ao alterar a redação do caput do art. 40 da CF/88, trouxe novo paradigma para os RPPS's, o princípio do equilíbrio atuarial (Brasil, 1998a).

Aludido princípio impõe aos entes da federação a responsabilidade pela garantia do equilíbrio entre receitas e despesas do seu RPPS no longo prazo; sem ter a CF/88, por certo, traçado nenhuma diretriz; até porque compete a cada ente definir a forma de eliminação do déficit que melhor atenda aos interesses da coletividade local e à capacidade orçamentário-financeira do ente.

A garantia desse equilíbrio se concretiza com a elaboração de cálculos atuariais, que projetam, mediante a escolha motivada de hipóteses biométricas e financeiras aderentes à população segurada do ente federado, as receitas arrecadadas no longo prazo, garantidoras dos compromissos financeiros futuros.

E, para que o equilíbrio atuarial seja alcançado, a União, com base na competência que lhe foi outorgada pelo art. 24, inciso XII, da CF/88 (legislar sobre normas gerais de previdência social), publicou a Lei nº 9.717/98, que “Dispõe sobre **regras gerais** para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos” (Brasil, 1998b, grifo nosso).

E as citadas regras “gerais” são as dispostas nos seus arts. 1º,

1º-A, 2º, 3º, 5º, 6º e 8º-B:

Art. 1º:

I - realização de avaliação atuarial anualmente utilizando-se parâmetros gerais;

II - financiamento mediante recursos do ente federados e das contribuições de pessoal;

III - as contribuições somente serão utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários, ressalvadas as despesas administrativas, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;

IV - cobertura de um número mínimo de segurados de modo que os regimes possam garantir diretamente os riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial, conforme parâmetros gerais;

V - cobertura exclusiva a servidores efetivos/militares e dependentes, vedado o pagamento de benefícios mediante convênios ou consórcios entre entes federados;

VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores/militares nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;

VII - registro contábil individualizado das contribuições do servidor e do ente, conforme diretrizes gerais;

VIII - consolidação em demonstrativos financeiro-orçamentários das despesas fixas e variáveis com pessoal, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos;

IX - sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial;

X - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado o limite previsto no § 2º do citado artigo;

XI - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, do abono de permanência.

Art. 1º-A:

O servidor filiado a RPPS, quando cedido a órgão ou entidade de outro ente permanecerá vinculado ao regime de origem.

Art. 2º:

A contribuição patronal ao RPPS não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta.

§ 1º O ente é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

§ 2º O ente publicará, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, demonstrativo financeiro e orçamentário da receita e despesa previdenciárias acumuladas no exercício financeiro.

Art. 3º:

A alíquota de contribuição do servidor ativo, aposentado e pensionista estadual e municipal não será inferior à do servidor federal.

Art. 5º:

O RPPS não pode conceder benefícios distintos dos previstos no RGPS.

Art. 6º:

II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro do ente;

IV - aplicação de recursos conforme definido pelo Conselho Monetário Nacional;

VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

VII - avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza em conformidade com a Lei 4.320/64;

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração conforme parâmetros gerais;

IX - constituição e extinção do fundo mediante lei.

Art. 8º-B:

Os dirigentes da unidade gestora do RPPS e conselheiros deverão atender aos seguintes requisitos:

I - não ter sofrido condenação criminal ou incidido em alguma das demais situações de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90;

II - possuir certificação e habilitação comprovadas, nos termos definidos em

parâmetros gerais;

III - possuir comprovada experiência no exercício de atividade nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria;

IV - ter formação superior (Brasil, 1998b).

Estas são as regras “gerais” da Lei nº 9.717/98 a serem seguidas pelos RPPS’s com base na competência regulatória da União estabelecida pelo art. 9º, inciso I, da Lei nº 9.717/98, segundo o qual “compete à União realizar a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento dos RPPS’s” (Brasil, 1998b, art. 9, inc. I).

É por deveras louvável o esforço e a importância das iniciativas da União, por meio do seu órgão regulador, de buscar o equilíbrio das contas dos RPPS’s do país.

Contudo, revela-se injurídica toda e qualquer imposição feita aos RPPS’s que não se consubstancie em regras gerais (por afronta ao art. 24, XII da CF/88) e que não seja instituída por lei em sentido estrito (por afronta aos arts. 5º, II e 84, IV, da CF/88) (Brasil, 1988).

Ocorre que a União, além daquelas regras “gerais”, tem instituído regras “específicas” e, ainda, “infralegais” para o funcionamento dos RPPS’s, tem imposto o cumprimento dessas regras aos entes; não tem emitido o CRP aos entes que não as cumprem; e, por consequência, tem lhes aplicado severas penalidades. E é essa extrapolação dos limites da competência legal regulatória da União que será tratada na seção seguinte.

### 3 DA EXORBITÂNCIA DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE REGRAS “GERAIS” DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

No âmbito da competência legislativa concorrente, compete à União fixar normas “gerais” sobre previdência e aos entes subnacionais legislarem, de modo exclusivo, sobre questões “específicas” de seus

RPPS's, ex vi do art. 24, inciso XII c/c art. 30, incisos I e II, todos da CF/88 (Brasil, 1988).

Assim, qualquer lei ou ato normativo infralegal editados pela União que excederem esse campo de atuação, incorrerão em inconstitucionalidade material.

E a forma de constranger os entes subnacionais a cumprirem as regras “gerais” da Lei nº 9.717/98 se deu com a edição do Decreto nº 3.788/01, que criou o CRP (Brasil, 2001).

O CRP foi criado para atestar o cumprimento, pelos entes subnacionais, das regras “gerais” estabelecidas pela Lei nº 9.717/98 (Brasil, 1998b).

A título de exemplo, uma das regras “específicas” e “infralegais” que a União exige dos entes para a preservação do equilíbrio dos seus RPPS's é a criação de um plano de amortização por prazo de até 35 anos em substituição à segregação de massas (conforme Portaria Nº 464/18 e art. 6º, inc. I, da Instrução Normativa Nº 7/18) (Brasil, 2018a, 2018b).

E é a Portaria MF Nº 464/18 (atualmente, a Portaria MTP Nº 1.467/22, Anexo VI, art. 43, inc. I) que estabelece duas formas para os entes equacionarem o déficit dos seus RPPS's: - a criação da segregação de massas (arts. 53-60) ou a criação de plano de amortização com prazo máximo de 35 anos para a amortização do déficit do RPPS (art. 6º, inc. I, IN SPREV Nº 7/18) (Brasil, 2018a, 2022).

É essa ingerência da União na organização dos RPPS's (delineamento de regras “específicas” de conduta) que deve ser tida por injurídica; ainda mais porque criadas por meio de normas “infralegais”, que nascem sem o condão de criar o Direito, mas com a finalidade de regulamentar as leis, ex vi do disposto no art. 84, inc. IV, da CF/88 (Brasil, 1988).

Daí nota-se a exorbitância da competência da União na medida

em que impõe regras “específicas” e “infralegais”, com alto nível de detalhamento, que chega a beira do absurdo ao pretender “asfaltar” o caminho a ser percorrido pelos entes, ordenando-lhes como gerirem os seus RPPS’s, imiscuindo-se na competência que lhes é exclusiva.

Em demandas desse jaez, o STF<sup>4</sup> vem determinando à União que promova a exclusão do ente do cadastro negativo da Secretaria de Previdência e a emissão do CRP, ante a recusa de emissão do CRP.

Descrito o cenário de judicialização do CRP e explicitada a questão da exorbitância da União Federal no exercício da sua competência regulatória ao exigir o cumprimento de regras “específicas”, será analisado na seção seguinte se a legalização do CRP e a constitucionalização das penas então previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/98 dotaram a União de competência irrestrita para exercer a sua competência regulatória.

#### 4 DA LEGALIZAÇÃO DO CRP E DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PENAS ENTÃO PREVISTAS NO ART. 7º DA LEI Nº 9.717/98

O CRP, antes contido no Decreto nº 3.788/01, foi legalizado ao ser incluído pela Lei nº 13.846/19 no inciso IV do art. 9º da Lei nº 9.717/98:

Art. 9º - Compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários:

[...]

IV - a **emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)**, que atestará, para os fins do disposto no art. 7º desta Lei, **o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social** e aos seus fundos previdenciários (Brasil, 1998b, grifo nosso).

4 STF, Pleno, ACO 830 TAR / PR, Relator Min. MARCO AURÉLIO, j. 29/10/2007, DJe 11/4/2008 (Brasil, 2007).

STF, Pleno, ACO 3337 / PA, Relator Min. ALEXANDRE DE MORAES, j. 29/6/2020, DJ 13/8/2020 (Brasil, 2020a).

STF, Pleno, ACO 3081 TP-Ref / DF, Relatora Minª ROSA WEBER, j. 31/8/2020, DJe 22/9/2020 (Brasil, 2020b).

Daí se nota que o CRP será emitido após a União atestar que os critérios da Lei nº 9.717/98 – subentendam-se regras “gerais” – foram cumpridos pelos entes subnacionais.

Para se admitir a validade “dos critérios e exigências da Lei nº 9.717/98”, tais preceitos devem ser considerados regras “gerais”, seja porque assim está previsto nessa Lei, seja porque o art. 24, inc. XII e §§ da CF/88 não autorizam à União legislar sobre regras “específicas” dos RPPS’s dos outros entes (Brasil, 1988).

Logo, mesmo que o CRP tenha sido legalizado, ele apenas pode ser utilizado pela União para atestar cumprimento de regras “gerais” previstas na Lei nº 9.717/98; sendo vedada a sua utilização para atestar o descumprimento de regras “específicas”.

Por sua vez, as penas previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/98 foram constitucionalizadas pela EC 103/19, que incluiu o inciso XIII ao art. 167 da CF/88:

Art. 167 - São vedados:

[...]

XIII - a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios **na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social** (Brasil, 1988, grifo nosso).

Da leitura do dispositivo, notam-se dois aspectos relevantes. O primeiro foi que as penas (vedação de repasse voluntário etc) ganharam status constitucional e o segundo foi que tais penas serão aplicadas nos casos de descumprimento das regras “gerais” de organização dos RPPS’s (Brasil, 1998b).

Contrario sensu, tais penas não se aplicam nos casos de

descumprimento de regras “específicas” editadas pela União; que pretende delinear a direção a ser percorrida pelos entes para gerirem os seus RPPS’s (Brasil, 1998b).

Até porque não poderia ser diferente, sob pena de ofensa ao sistema da repartição de competências de que cuida o art. 24, inc. XII e §§ 1º e 2º, da CF/88 (Brasil, 1988).

Em síntese, as inovações trazidas pela Lei nº 13.846/19 e pela EC nº 103/19 não detêm o condão de autorizar a União a aplicar sanções aos entes subnacionais por descumprimento de normas “específicas” ou “infralegais” por ela editadas (Brasil, 2019a, 2019b).

Ocorre que o STF, recentemente, reconheceu a validade do CRP no Tema 968. Por conta disso, discutir-se-ão, na próxima seção, os efeitos da decisão do STF proferida no RE 1.007.271/PE na seara dos entes que obtiveram liminares garantidoras da manutenção do CRP.

## 5 DOS EFEITOS DA DECISÃO DO STF NO RE 1.007.271 / PE (TEMA 968)

Como dito, em 16/12/2024, o STF julgou o RE 1.007.271 / PE, com acórdão publicado em 13/2/2025, e fixou as seguintes teses no Tema 968:

1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social.
2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica:
  - (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou,
  - (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime (Brasil, 2017b).

Aludido acórdão restou assim ementado:

Direito constitucional e previdenciário. Recurso Extraordinário. Tema nº 968 da Repercussão Geral. Descumprimento de normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social. Medidas sancionatórias. Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP. Competência legislativa concorrente da União. Art. 24, XII e § 1º, da Constituição Federal. Provimento. I. Caso em exame 1. Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral (Tema nº 968), contra decisão pela qual se afasta a exigência do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, determinando-se à União que se abstenha de aplicar sanção pelo descumprimento das normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social. II. Questão jurídica em discussão 2. Saber se a previsão de sanções pelo descumprimento dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social extrapola os limites da competência da União para estabelecer normas **gerais** nessa matéria. III. Razões de decidir 3. A União tem competência constitucional para editar normas **gerais** em matéria previdenciária (art. 24, XII, § 1º), bem como para fiscalizar os regimes próprios de previdência social (art. 40, § 22, III). 4. Em matéria de previdência social dos servidores públicos, o texto constitucional investe a União no relevante papel de fiscalização, incumbência que se mostra inviável de ser realizada a contento sem que lhe sejam assegurados instrumentos legais e efetivos de controle. 5. Normas **gerais** editadas pelo ente central que consubstanciam meios alinhados ao dever constitucional de responsabilidade fiscal, sem a qual não existe responsabilidade social, inclusive na dimensão intergeracional. IV. Dispositivo e Tese 6. Recurso extraordinário provido. Tese de julgamento: "1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social. 2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime (Brasil, 2017b, grifo nosso).

Insatisfeitos, os Municípios de Passira/PE (autor da Ação) e do Rio de Janeiro (*amicus curiae*) opuseram, em 27/2/2025, Embargos de Declaração sustentando que as condicionantes impostas aos entes como admissão para o controle judicial (a comprovação de ausência do déficit ou, caso existente, a comprovação da impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano capaz de assegurar a sustentabilidade do regime) não deveriam ter sido fixadas. Isso porque várias regras editadas pela União em nada se relacionam com o déficit atuarial do RPPS. Os Embargantes citam, como exemplo:

A título de exemplo ilustrativo: a União costuma exigir de Estados, Distrito Federal e Municípios que possuam um sistema centralizado de concessão de aposentadorias e pensões aos seus servidores, isto é, uma organização em que os pedidos de aposentadorias e pensões sejam recebidos, processados e analisados de forma centralizada por um único órgão ou entidade de natureza previdenciária na sua estrutura – por uma Secretaria de Planejamento e Gestão ou uma autarquia previdenciária –, e não de forma descentralizada pelos órgãos ou entidades a que os servidores estejam vinculados sob o ângulo funcional – pelas Secretarias de Educação, Saúde, Assistência Social etc (Brasil, 2017b).

Da leitura das teses, da ementa do acórdão e dos Embargos supra (ainda não julgados) ficou evidenciado que:

1. É constitucional a competência regulatória atribuída à União pelo art. 9º da Lei nº 9.717/98 para fixar regras “gerais” de organização e funcionamento dos RPPS’s (Brasil, 1998b);
2. Os entes podem questionar judicialmente as regras “específicas” impostas pela União, desde que provem tecnicamente que os seus RPPS’s não possuem déficit atuarial ou, caso o tenham, provem a impertinência das exigências impostas pela União e, ainda, demonstrem a existência de plano alternativo para o restabelecimento do equilíbrio atuarial; e
3. As condicionantes impostas aos entes federados como admissão para controle judicial (a comprovação de ausência do déficit ou, caso existente, a comprovação da impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano capaz de assegurar a sustentabilidade do regime), mesmo que ainda não julgados aqueles Embargos de Declaração, usurpam, ao que tudo indica, o direito à inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF/88) (Brasil, 1988).

Nessa toada, a União detém competência para legislar apenas sobre regras “gerais” de previdência social, sob pena de ofensa à regra da repartição de competências estabelecida no art. 24, XII e §§ da

CF/88; sendo-lhe vedado instituir regras “específicas”, com alto nível de detalhamento, que chega a beira do absurdo ao pretender pavimentar o caminho a ser percorrido pelos estados e municípios, ordenando-lhes como gerirem os seus RPPS's, imiscuindo-se na competência que lhes é exclusiva.

E tal competência legislativa lhe autoriza apenas e tão somente impor restrições aos entes subnacionais (de caráter geral) por meio de lei em sentido estrito, sendo-lhe vedado impor obrigações aos RPPS's por meio de atos “infralegais” como portarias e instruções, sob pena de ofensa ao disposto no art. 5º, II e art. 84, IV, todos da CF/88 (Brasil, 1988).

Por conta desse cenário, nota-se que a decisão do STF no Tema 968 não tem o condão de automaticamente cassar liminares e decisões judiciais de mérito que asseguraram aos entes a emissão do CRP. Isso porque registrou expressamente a possibilidade de controle judicial das exigências impostas pela União no exercício da competência regulatória.

Em síntese, as decisões judiciais que concederam CRP aos entes continuam vigentes, até ulterior decisão judicial em sentido contrário e as exigências “específicas” e “infralegais” impostas pela União permanecerão sendo objeto de controle judicial.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por finalidade discutir os efeitos da decisão do STF proferida no RE 1.007.271/PE na realidade dos entes federados que obtiveram o CRP judicial. Para tanto, tratou da responsabilidade na gestão previdenciária e da criação do CRP. Adiante, descreveu a exorbitância da competência da União para legislar sobre regras gerais de previdência social. Em seguida, tratou da legalização do CRP e da constitucionalização das penas então previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/98. Depois, discutiu os efeitos da decisão do STF no RE 1.007.271/PE.

Como resultado, compreendeu-se que a União detém competência para legislar apenas sobre regras “gerais” de previdência social, sendo-lhe vedado estabelecer, mesmo que por lei, critérios “específicos” e detalhados de organização dos RPPS’s, sob pena de ofensa à regra da repartição de competências estabelecida no art. 24, XII e §§ da CF/88 (Brasil, 1988). Compreendeu-se ainda que tal competência legislativa lhe autoriza apenas impor restrições (de caráter geral) aos entes subnacionais por meio de lei em sentido estrito, sendo-lhe vedado impor obrigações aos RPPS’s por meio de atos infralegais, sob pena de ofensa ao disposto no art. 5º, II e art. 84, IV, da CF/88 (Brasil, 1988). Observou-se que a legalização do CRP pela Lei 13.846/19 e a constitucionalização das penas do art. 7º da Lei 9.717/98 pela EC 103/19 não eliminaram a autonomia dos entes para ditarem as regras “específicas” de organização de seus RPPS’s (Brasil, 1998a, 2019a, 2019b). Observou-se ainda que as inovações instituídas pela Lei 13.846/19 e pela EC 103/19 não detêm o condão de autorizar a União a aplicar sanções aos entes subnacionais por descumprimento de normas “específicas” ou “infralegais” por ela editadas (Brasil, 2019a, 2019b). Observou-se também que a tese fixada pelo STF no Tema 968 compreendeu que é constitucional a competência regulatória atribuída à União pelo art. 9º da Lei nº 9.717/98 para fixar regras “gerais” de organização e funcionamento dos RPPS’s e que os entes federados podem questionar judicialmente as regras “específicas” impostas pela União, desde que provem tecnicamente que os seus RPPS’s não possuem déficit atuarial ou, caso o tenham, provem a impertinência das exigências impostas pela União e, ainda, demonstrem a existência de plano alternativo para o restabelecimento do equilíbrio atuarial (Brasil, 2017).

Por fim, chegou-se à conclusão de que as decisões judiciais que concederam CRP aos entes subnacionais continuam vigentes, até decisão judicial em sentido contrário e que as exigências “específicas” e “infralegais” impostas pela União continuarão sendo objeto de controle judicial, em razão do que estabelecem o art. 24, XII e §§, o art. 5º, II e o art. 84, IV, da CF/88 (Brasil, 1988). Concluiu-se ainda que o controle judicial fica

condicionado à comprovação de que os RPPS's não possuem déficit ou, caso o tenham, comprovem a impertinência das regras impostas pela União e apresentem a existência de plano alternativo para o restabelecimento do equilíbrio. Por fim, cumpre destacar que a exigência de tais condicionantes como condição de acesso ao Poder Judiciário foi objeto de questionamento através de Embargos de Declaração, ainda não apreciados pelo STF.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social e estabelece normas de transição e de outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 16 dez. 1998a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 12 nov. 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 11 abr. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3788.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3788.htm). Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Instrução normativa nº 7, de 21 de dezembro de 2018. Dispõe sobre os planos de amortização do déficit atuarial dos regimes próprios de previdência social (RPPS). *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 28 dez. 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2019/08/INSTRUCAO-NORMATIVA-SPREV-MF-no-07-de-21dez2018-republicada-no-DOU-de-26.08.2019.pdf>. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. 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, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 27 nov. 1998b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9717.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.717%2C%20DE%2027%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20regras%20gerais%20para,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.717%2C%20DE%2027%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20regras%20gerais%20para,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias). Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índices de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índices de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade [...]. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 18 jun. 2019b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm). Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Anuário Estatístico da Previdência Social: suplemento histórico (1980-2017)*. Brasília, v. 6, p. 1-196, 2017a. Disponível em: <https://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/aeps2017suphist.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 19 nov. 2018b. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/11/PORTARIA-MF-no-464-de-19nov2018-publicada.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria nº 1.467, de 02 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 02 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/9PortariaMTPn1.467de02jun2022Atualizadaat3jun2024.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 830 TAR/PR. Requerente: Estado do Paraná e Parana Previdência. Requerido: União Federal. Relator: Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 29 out. 2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur444047/false>. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 3337/PA. Requerente: Estado do Pará. Requerido: União Federal. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 29 jun. 2020a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429276/false>. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 3081 TP-Ref/DF. Requerente: Estado do Pará. Requerido: União Federal. Relator: Rosa Weber. Brasília, DF, 31 ago. 2020b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446739/false>. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.007.271 RG/PE. Requerente: Município de Passira. Requerido: União Federal. Relator: Edson Fachin. Distrito Federal, 12 out. 2017b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur522277/false>. Acesso em: 22 jan. 2025.

# 3 A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE INTERNO COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA PÚBLICA NO ÂMBITO DO RPPS

## **Danielle Villas Bôas Agero Corrêa**

Atualmente está como Controladora-Geral do município de Nilópolis, possui pós-graduação em Gestão Pública, Gestão Previdenciária e em Licitações e Contratos, e é Bacharel em Direito e graduação em Controladoria Empresarial, Ex-Presidente dos Institutos de Previdência dos municípios de Nova Iguaçu e Nilópolis.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é abordar a importância do controle interno como instrumento de governança na gestão pública previdenciária.

Portanto, o controle interno é indispensável para assegurar a gestão ética e responsável dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) ou de qualquer órgão ou estrutura pública ou privada, garantindo sua sustentabilidade no longo prazo e promovendo a proteção dos direitos dos segurados.

O controle interno é um conjunto de políticas, procedimentos e práticas implementados dentro de uma organização, seja ela pública ou privada, com o objetivo de monitorar, avaliar e orientar suas atividades para garantir eficiência, conformidade legal, integridade e transparência (Brasil, 2025). Ele é uma ferramenta indispensável para prevenir erros, fraudes e irregularidades, além de apoiar a tomada de decisão.

Segundo Brasil (2025, p. 10) um bom controle pressupõe qualidade e gera:

[...] um efeito revitalizador na organização, pois a necessária disciplina associada ao desenvolvimento e à documentação de procedimentos faz com que todos os colaboradores estejam conscientes da importância das boas práticas na consecução de cada tarefa e de como esta tem que ser realizada para garantir a qualidade dos procedimentos e resultados.

Já o Pró-Gestão RPPS tem por objetivo incentivar os RPPS a adotarem as melhores práticas de gestão previdenciária, que proporcionem maior **controle** dos seus ativos e passivos, além de mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade (Brasil, 2025, grifo nosso).

A modernização da gestão é sustentada por três pilares: **controle interno**, governança corporativa e educação previdenciária, sendo estas as três dimensões contempladas pelo Programa Pró-Gestão (Brasil, 2025, grifo nosso).

Conforme consta no Manual do Pró-Gestão, versão 3.6, a mais recente publicada no Diário Oficial da União no dia 21 de fevereiro de 2025, a certificação no âmbito do Pró-Gestão RPPS permite atestar que o RPPS implementou boas práticas de gestão previdenciária, alcançando, dessa forma, os objetivos de melhoria do **controle** e o aumento da transparência no relacionamento com público externo, qual seja: os segurados e a sociedade (Brasil, 2025, grifo nosso).

Conforme Brasil (2025, p. 5), a certificação é um processo:

[...] de reconhecimento da excelência e das boas práticas de gestão, destinada a atestar a qualidade e a funcionalidade de produtos, serviços, processos produtivos, gestão ambiental, dentre outros. É a avaliação, por entidade externa credenciada, do sistema de gestão de uma organização e o reconhecimento de que está de acordo com determinadas normas de referência.

A certificação serve para declarar explicitamente que determinada situação é verdadeira e deve ser formal, feita segundo procedimentos padronizados e documentados, devendo ser reavaliada e renovada periodicamente.

O processo de certificação proporciona benefícios internos e externos à organização. Externamente, ela pode obter maior credibilidade e aceitação perante outras organizações com as quais se relaciona. Internamente, obter um certificado de conformidade ajuda a conhecer, organizar e melhorar os processos da instituição, evitar o retrabalho, reduzir custos e alcançar maior eficiência e racionalização. O gestor consegue ter uma visão abrangente dos processos e de como eles contribuem para os resultados pretendidos.

Segundo o dicionário Michaelis, processo significa o "Método empregado para se fazer alguma coisa, maneira, procedimento" e "ação ou operação contínua e prolongada de alguma atividade" ou ainda, "um conjunto de medidas tomadas para atingir algum objetivo" (Michaelis, 2025).

O Manual do Pró-Gestão define processo como um conjunto de atividades inter-relacionadas executadas na organização, iniciado por eventos internos ou externos que consomem recursos (entrada) e gera resultados (saída) (Brasil, 2025).

O Manual diz ainda que podem ser identificadas três grandes Cadeias de Valor Agregado em um RPPS: a Cadeia de Valor Operacional, que agrega os processos que direcionam o RPPS para sua finalidade; a Cadeia de Valor de Gestão, que agrega os processos relacionados à gestão e ao **controle** do RPPS; e a Cadeia de Valor de Suporte, que agrega processos que apoiam os demais processos do RPPS (Brasil, 2025, grifo nosso).

A análise da cadeia de valor visa identificar as oportunidades de melhoria, a otimização de processos, a redução de custos e, conseqüentemente, o aumento da eficiência.

O RPPS pode utilizar diversas ferramentas de análise, tais como: Análise SWOT (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), Matriz de Porter, Análise de cadeia de valor e Diagrama de fluxo.

O Manual do Pró-Gestão prevê a utilização de ferramentas gerenciais, tais como: o mapeamento e a modelagem de processos, que visam permitir ao RPPS conhecer e compreender os processos de negócio por ele executados, os processos futuros a serem desenvolvidos, identificar informações, passos, responsáveis, fraquezas e potencialidades, construir indicadores de desempenho e aumentar sua eficácia e eficiência com a melhoria do nível de qualidade dos produtos e serviços e do nível de satisfação do cliente, que de maneira geral abarca um pouco de todas as ferramentas de análise mencionada alhures (Brasil, 2025).

Para se desenvolver o mapeamento, é necessário:

Determinar o processo que será mapeado, a ferramenta a ser utilizada, o nível de detalhamento que se pretende alcançar e, ao final, realizar a verificação e a validação do mapa do processo, para se certificar de que ele foi corretamente construído e representa de forma adequada o processo, que é objeto do mapeamento (Brasil, 2025, p. 9).

Após identificar a estrutura de processos da organização, deve ser

elaborado o planejamento do processo de certificação, definido em um plano de trabalho. Este deve contemplar as ações a serem implementadas para a melhoria dos processos e das atividades, as normas e os padrões a serem adotados, os recursos necessários, as metas, as responsabilidades e os prazos para conclusão (Brasil, 2025).

Todas as ferramentas gerenciais acima mencionadas são técnicas de controle para gerar informações.

O objetivo do controle interno é agregar valor e contribuir para o desenvolvimento da gestão, auxiliando no cumprimento das obrigações legais, das normas e procedimentos e, ainda, na aplicação de medidas contra desvios, desperdícios, fraudes e erros.

Conforme disposto em Brasil (2020, p. 14) no Referencial Básico de Governança Organizacional Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG):

Em boa parte do mundo, há esforços significativos para rever as estruturas de Estado, de modo a aumentar a capacidade de entrega dos resultados demandados pela sociedade, em termos de serviços e políticas públicas, a reduzir o seu custo e a melhorar o gerenciamento dos seus riscos. A governança pública serve exatamente para isso: aumentar e preservar o valor que o Estado entrega aos que o mantêm.

A Administração Pública tem a função de executar serviços, visando à satisfação das necessidades da população.

Sendo assim, a governança pública é a aplicação de práticas estratégicas e de controle, que permitem avaliar, direcionar e monitorar o funcionamento do órgão, de modo a aumentar as chances de entrega de bons serviços e de políticas públicas aos cidadãos.

Ainda segundo o Referencial Básico de Governança Organizacional, a governança no setor público envolve práticas de gestão de riscos e de controle interno, essenciais à eficiência da gestão, tendo em vista o nível

aceitável de risco para o atingimento dos objetivos (Brasil, 2020).

Cabe ressaltar que um controle interno atuante contribui para o alcance da efetividade na prestação de serviços públicos. Sendo possível afirmar que existe uma forte relação entre gerenciamento de riscos e bons padrões de governança se houver controles internos adequados.

Desse modo, o controle interno, quando efetivamente implementado, favorece a governança pública, pois além de gerenciar os riscos e identificar as impropriedades da gestão, colabora para o alcance de seus objetivos, produzindo informações que permitem o acompanhamento da gestão por parte da sociedade em geral.

## 2 BASE LEGAL DO CONTROLE INTERNO

A evolução do controle interno no arcabouço jurídico brasileiro iniciou-se com a publicação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a determinação da verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária de forma prévia, concomitante e, a posteriori, prevendo ainda o controle da legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações, a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos e o cumprimento do programa de trabalho, conforme previsto nos artigos 76 a 80 (Brasil, 1964).

Cabe ressaltar que, muito antes da Constituição Federal de 1988, o controle já era considerado um dos princípios fundamentais da Administração Pública, conforme disposto nos artigos 6º e 13 do Decreto-Lei nº 200/1967, que estabelece que as atividades da Administração obedecerão aos princípios fundamentais do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle, e que será exercido em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo o controle pela chefia competente, pelos órgãos próprios de cada sistema e pelos órgãos

do sistema de contabilidade e auditoria (Brasil, 1967).

A partir de 1988, o sistema de Controle Interno passou a ter fundamento de natureza constitucional, conforme previsão expressa nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, preceitua em seu artigo 59 que o sistema de controle interno exerce a fiscalização da gestão fiscal (Brasil, 2000).

A Lei Federal nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências, disciplinou a finalidade, organização e competências do sistema de controle interno no âmbito federal, conforme disposto nos artigos 19 a 24 da supramencionada norma legal (Brasil, 2001).

A Lei Federal nº 13.303, 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelece que:

Art. 6º O estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, **práticas de gestão de riscos e de controle interno**, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta lei.

[...]

Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de **gestão de riscos e controle interno** que abrangam:

- I. ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de **práticas de controle interno**;
- II. área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de **gestão de riscos**;
- III. auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário.

[...]

§ 2º A **área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos** deverá ser vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário, devendo o estatuto social prever as atribuições da área, bem como estabelecer mecanismos que assegurem atuação independente.

Art. 18. Sem prejuízo das competências previstas no art. 142 da Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e das demais atribuições previstas nesta lei, compete ao Conselho de Administração:

[...]

II. implementar e supervisionar os sistemas de **gestão de riscos e de controle interno** estabelecidos para a **prevenção e mitigação dos principais riscos** a que está exposta a empresa pública ou a sociedade de economia mista, **inclusive os riscos relacionados à integridade das informações contábeis e financeiras e os relacionados à ocorrência de corrupção e fraude** (Brasil, 2016, grifo nosso).

Borges e Campos conceitua controle interno como sendo um:

Conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público (Borges; Campos, 1999, p. 261).

Para a Instrução Normativa TCU nº 84/2020, que revogou a Instrução Normativa TCU 63/2010:

Controle interno: processo conduzido pela estrutura de governança, administração e demais profissionais da UPC (Unidades Prestadoras de Contas) desenvolvido para proporcionar segurança razoável quanto ao alcance dos objetivos relacionados ao uso econômico, eficaz e eficiente dos recursos na realização das operações, à confiabilidade das informações financeiras e de desempenho divulgadas e à conformidade com leis e regulamentos (Brasil, 2020, anexo I).

A Instrução Normativa Conjunta CGU-MP nº 01/2016 considera “controles internos” como:

V - controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, **operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações**, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados [...] (Brasil, 2016, cap. 1, art. 2, inc. V, grifo nosso).

Importante frisar que o controle interno é exercido por todos, conforme consta no Acórdão TCU 1171/2017:

O TCU, por meio das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), define **controle interno** como: **Processo efetuado** pela administração e **por todo o corpo funcional**, integrado ao **processo de gestão em todas as áreas e todos os níveis** de órgãos e entidades públicos, **estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança** de que, na consecução da missão, dos objetivos e das metas institucionais, os princípios constitucionais da administração pública serão obedecidos e os seguintes objetivos gerais de controle serão atendidos (Brasil, 2017, grifo nosso).

O Acórdão TCU 2127/2017 define que o sistema de controle interno consiste:

no conjunto de todos os controles adotados em uma entidade que visam mitigar os riscos que ameaçam o alcance dos objetivos almejados, tais como o planejamento estratégico e operacional, o órgão de auditoria interna e os controles orçamentários, operacionais, financeiros e contábeis, dentre outros. Desse modo, no âmbito da administração pública federal, depreende-se do previsto no art. 70 da Constituição c/c o art. 13 do DL 200/1967[...] que o sistema de controle interno deveria ser composto por atividades, tais como a administração financeira, o controle interno, a contabilidade e a auditoria (Brasil, 2017).

O controle interno contribui para o desenvolvimento, a implantação e melhoria contínua das práticas de gerenciamento de riscos nos mais diversos níveis de processos.

O que se pode depreender destes dispositivos é que o controle

interno é uma ação, uma atividade, um procedimento.

É um mecanismo para reduzir o risco da organização a um nível aceitável. Além disso, é necessário ressaltar que **o controle interno é de responsabilidade da gestão**, pois, esta é que deve gerenciar os riscos para obter maior probabilidade de atingir os seus objetivos.

O modelo das Três Linhas de Defesa é uma parte importante do gerenciamento de riscos e controle da organização. O modelo das três linhas do *The Institute of Internal Auditors 2020* (IIA) está diretamente relacionado à prática de controles internos e serve de auxílio na identificação de estruturas e processos que atuam no atingimento dos objetivos (IIA, 2020).

O novo modelo do IIA 2020 diz ainda que a responsabilidade da gestão de atingir os objetivos organizacionais compreende os papéis da primeira e segunda linhas de defesa. Os papéis de segunda linha fornecem assistência no gerenciamento de riscos. Os papéis de primeira e segunda linhas podem ser combinados ou separados (IIA, 2020). Segundo IIA (2020, p. 3):

Os papéis de segunda linha podem se concentrar em objetivos específicos do gerenciamento de riscos, como: conformidade com leis, regulamentos e comportamento ético aceitável; controle interno; segurança da informação e tecnologia; sustentabilidade; e avaliação da qualidade. E, como alternativa, os papéis de segunda linha podem, também, abranger uma responsabilidade mais ampla pelo gerenciamento de riscos.

Ainda conforme modelo do IIA 2020, o papel da terceira linha de defesa é a auditoria interna, que presta avaliação e assessoria independentes e objetivas e reporta suas descobertas à gestão e ao órgão de governança para promover e facilitar a melhoria contínua (IIA, 2020).

### 3 O PAPEL DO CONTROLE INTERNO NA GESTÃO

O controle interno desempenha um papel essencial na gestão dos RPPS, pois contribui para a eficiência, transparência e segurança na administração desses recursos.

Convém ressaltar que compete ao gestor do órgão, quer seja fundo, autarquia ou secretaria, organizar o controle interno de sua gestão, zelando pelo bom, regular e eficiente funcionamento do sistema de controle interno.

Os Controles Internos podem ser entendidos como o conjunto de políticas e procedimentos de uma organização para garantir uma razoável certeza de que os seus objetivos estratégicos, operacionais, de conformidade e de evidenciação sejam atingidos proporcionando riscos aceitáveis.

Dessa forma, seus procedimentos administrativos serão operacionalizados em conformidade com bons padrões de ética, segurança e economia.

Como função administrativa, controle interno é um sistema de informação e avaliação da organização, com a finalidade de assegurar o cumprimento das leis, dos regulamentos, dos normativos internos e das diretrizes de planejamento.

Os instrumentos adotados pelo controle interno devem ser capazes de utilizar as informações disponíveis, com o propósito de realizar análises de natureza administrativa, financeira e de produtividade concernentes à gestão.

Em relação ao aspecto financeiro, o Controle Interno busca garantir que as demonstrações financeiras sejam elaboradas de acordo com os princípios contábeis, preservando a integridade dos registros contábeis, de modo a salvaguardar os ativos pertencentes à instituição ou sob sua responsabilidade.

Conforme mencionado, o controle interno é um procedimento que garante o atingimento dos objetivos com o menor risco possível. Todavia, a maneira correta para a implantação e o cumprimento de cada regra legal ou o estabelecimento de critérios organizacionais são atos de cunho discricionário e individual da gestão. Dessa forma, abre-se caminho para falhas, ora por entendimento equivocado do texto legal, ora por desconhecimento de como fazer. Surgindo, daí, a necessidade de abordarmos o problema da gestão previdenciária descuidada e suas consequências por ausência de controles mínimos.

A Lei Complementar nº 101/2000, de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 1º, define que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, com prevenção de riscos e correção de desvios, além de cumprimento de metas (Brasil, 2000).

Sendo certo que tais ações devem ser adotadas, também, pelo gestor previdenciário em suas decisões e que estas devem ser pautadas em princípios basilares para uma boa gestão, pois ao atentar para os pressupostos de uma gestão responsável, irá implementar os princípios definidos pelos principais teóricos da Administração.

Destarte, a gestão previdenciária responsável deve se pautar sempre em planejamento, organização, direção, controle e transparência de todas as ações. Com metas bem definidas, a gestão trabalhará com prevenção de riscos e controle efetivo de suas atividades.

As boas práticas de governança corporativa contribuem para a perenidade e qualidade da gestão. A gestão de um Órgão de Previdência requer um acompanhamento contínuo de informações e fatos ligados a várias áreas do conhecimento.

A diligência na gestão previdenciária requer muita atenção e cuidado, além de muito zelo, sendo empreendido bastante esforço por parte de todos os servidores que participam de cada procedimento para a obtenção de resultados. A diligência na gestão fará com que o gestor

consiga mapear todas as áreas sob sua administração, através de muito controle dos atos administrativos. Para que haja o exame minucioso na governança, as regras de funcionamento deverão ser definidas e as tarefas bem planejadas para permitir o monitoramento.

A diligência na gestão dos RPPS e o comprometimento com o rigor técnico e com as normas legais estabelecidas fazem com que os riscos sejam minimizados e o sistema seja fortalecido através de um controle efetivo de suas atividades. A gestão diligente deve executar cada ato administrativo com prudência, esta qualidade permitirá prever os problemas com bastante antecipação.

Nicolau Maquiavel explicou em sua obra O Príncipe que:

Ao prever os problemas com antecedência – o que é possível somente àqueles que são dotados de prudência –, eles podem ser remediados a tempo, mas quando não são previstos, crescem a ponto de, apesar de reconhecidos, não ser mais possível corrigi-los (Maquiavel, 2018, p. 40).

Acrescenta ainda Maquiavel que a prudência consiste em saber discernir a natureza dos inconvenientes e adotar como melhor o menos prejudicial (Maquiavel, 2018).

Cada atribuição da gestão previdenciária deve ser desempenhada de forma prudentemente acurada, visando ao maior controle possível dos atos administrativos.

O gestor agindo com prudência irá demonstrar diligência e poderá antever riscos e mitigá-los antes que se tornem reais.

Cada uma das três dimensões que formam os pilares do Pró-Gestão possui um grupo de ações relacionadas, a serem cumpridas pelo RPPS, que se encontram listadas no Anexo da Portaria Ministérios da Previdência Social Nº 185/2015 (Brasil, 2015).

Segundo Brasil (2025, p. 14):

Durante a vigência da certificação, o RPPS deverá executar procedimentos periódicos de autoavaliação, com o objetivo de assegurar a manutenção do cumprimento das ações correspondentes ao nível em que foi certificado, evitando, assim, retrocessos em sua gestão e dificuldades na posterior renovação da certificação.

Os principais pontos que destacam a importância do controle interno são: a garantia da conformidade legal, a transparência e prestação de contas, a prevenção de fraudes e irregularidades, a melhoria na gestão dos recursos, maior segurança nas decisões administrativas, a avaliação de desempenho e a credibilidade institucional.

Sendo certo que o controle interno assegura que as ações do RPPS estejam em conformidade com a legislação vigente, como as normas constitucionais, infraconstitucionais e regulamentações do Ministério da Previdência. Ele promove a transparência na gestão dos recursos públicos, facilitando a prestação de contas aos órgãos de fiscalização, como tribunais de contas e conselhos deliberativo e fiscal, além de demonstrar a correta aplicação dos recursos à sociedade.

Um sistema de controle interno eficiente auxilia na identificação e mitigação de riscos, como fraudes, desvios e práticas irregulares, garantindo a proteção dos recursos previdenciários. Além disso, contribui para a eficiência na alocação e aplicação dos recursos financeiros, maximizando os retornos dos investimentos e garantindo a sustentabilidade do regime.

O controle interno fornece dados confiáveis e informações estratégicas para apoiar a tomada de decisão dos gestores, reduzindo incertezas e promovendo uma gestão mais assertiva e permite o monitoramento contínuo do cumprimento de metas e objetivos estabelecidos, garantindo que as atividades estejam alinhadas com as diretrizes do plano de custeio e benefícios.

Um RPPS com controles internos robustos transmite maior confiança aos segurados, gestores e à sociedade, fortalecendo sua imagem institucional e a adesão dos servidores.

#### 4 GOVERNANÇA PÚBLICA NO ÂMBITO DO RPPS

O Decreto Federal nº 9.203/2017 instituiu a política de governança da administração pública federal, estabelecendo princípios, diretrizes e práticas no tema, caracterizando-se como um importante passo no aprimoramento dessas organizações (Brasil, 2017).

Conforme preceitua o Decreto Federal nº 9.203/2017, governança pública é:

um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2017, art. 2, inc. I).

O propósito da governança não é a criação de mais controles e de mais burocracia. Ao contrário, a governança permite oportunidades de remover controles desnecessários, que se tornam empecilhos à entrega de resultados.

De acordo com Brasil (2017, art. 4, inc. I-XI) as diretrizes da governança pública visam:

- I. direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- II. promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- III. monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- IV. articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- V. fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância

- com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- VI. implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
  - VII. avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
  - VIII. manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
  - IX. editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
  - X. definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
  - XI. promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Apesar do Decreto nº 9.203/2017 ter instituído a política de governança no âmbito da administração pública federal, nada impede sua aplicação, em caso de ausência de norma legal, no âmbito dos Estados e Municípios, inclusive, como boa prática de gestão pública.

De acordo com o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, a governança corporativa está baseada em quatro princípios de boas práticas, tais como: a transparência, que não disponibiliza apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos; a equidade, que caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos; a prestação de contas (*accountability*) de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo e a responsabilidade no curto, médio e longo prazos (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2015). Sua adequada adoção resulta em um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações com o público externo.

## 5 NA DIMENSÃO CONTROLES INTERNOS QUAIS AS AÇÕES QUE DEVERÃO SER IMPLEMENTADAS PARA A BUSCA DA CERTIFICAÇÃO NO PRÓ-GESTÃO RPPS?

### 5.1 O Mapeamento das Atividades das Áreas de Atuação do RPPS e Manualização das Atividades das Áreas de Atuação do RPPS

De acordo com o nível de adesão pretendido, haverá a necessidade de mapear e manualizar determinado quantitativo de áreas do RPPS, dentre aquelas indicadas a seguir como prioritárias, sendo, no mínimo:

Quadro 1 - Mapeamento das grandes áreas de atuação.

Nível	Quantidade	Áreas
I	2 (duas) áreas obrigatórias	Benefícios e Arrecadação
II	4 (quatro) áreas obrigatórias	Benefícios, Arrecadação, Investimentos e Compensação Previdenciária.
III	6 (seis) áreas obrigatórias	Benefícios, Arrecadação, Investimentos, Compensação Previdenciária, Atendimento e Financeira.
IV		Além das áreas obrigatórias exigidas nos Níveis I, II e III, deverão ser mapeados, no mínimo, 2 (dois) processos de trabalho relevantes das demais áreas (Administrativa, Atuarial, Jurídica e Tecnologia da Informação), os quais deverão ser de áreas distintas, conforme Anexo 7 do Manual Pró-gestão.

Fonte: Adaptado de Brasil (2025, p. 24).

### 5.2 Certificação dos Dirigentes, Membros dos Conselhos Deliberativo e Fiscal, do Responsável pela Gestão das aplicações dos Recursos e Membros do Comitê de Investimentos

De acordo com o Manual do Pró-Gestão:

Os dirigentes do órgão ou unidade gestora do RPPS, assim considerados o

representante legal do órgão ou entidade gestora e a maioria dos demais diretores, a maioria dos membros titulares do conselho deliberativo, a maioria dos membros titulares do conselho fiscal, o responsável pela gestão das aplicações dos recursos e a totalidade dos membros titulares do comitê de investimentos deverão possuir a certificação correspondente (Brasil, 2025, p. 25).

Cabe ressaltar que a certificação deverá estar dentro do prazo de validade durante a auditoria de certificação nos níveis básico, intermediário ou avançado, conforme definido no item 3. do Manual da Certificação dos Dirigentes e Conselheiros, considerando o porte do RPPS e o volume de recursos em qualquer nível de certificação (Brasil, 2025).

### 5.3 Estrutura de Controle Interno

Conforme consta no Manual do Pró-Gestão:

O ente federativo deverá manter função de controle interno do RPPS, diretamente em sua estrutura organizacional (níveis I e II) ou na unidade gestora do RPPS (níveis III e IV), integrada ao seu sistema de controle interno ou, alternativamente, dispor de pelo menos 01 (um) servidor do sistema de controle interno do ente para atuar no RPPS para o Nível III e 02 (dois) servidores para o Nível IV, que terão, dentre outras, a finalidade de avaliar o cumprimento de metas, programas e orçamentos e comprovar a legalidade, eficácia e eficiência dos atos de gestão (Brasil, 2025, p. 26).

Quadro 2 - Estrutura de Controle Interno

NÍVEL	CRITÉRIOS
Nível I	Existência na estrutura organizacional do ente federativo, de uma área comum de controle interno que atenda ao RPPS, com emissão de relatório semestral que ateste a conformidade das áreas mapeadas e manualizadas e de todas as ações atendidas na auditoria de certificação, bem como acompanhar as providências adotadas pelo RPPS para implementar as ações não atendidas. Deverá ser capacitado em controle interno pelo menos 1 (um) servidor da unidade gestora;
Nível II	Existência na estrutura organizacional do ente federativo, de área comum de controle interno que atenda ao RPPS, com emissão de relatório semestral que ateste a conformidade das áreas mapeadas e manualizadas e de todas as ações atendidas na auditoria de certificação, bem como acompanhar as providências adotadas pelo RPPS para implementar as ações não atendidas. Deverão ser capacitados em controle pelo menos 2 (dois) servidores da unidade gestora;
Nível III	Existência na estrutura organizacional da unidade gestora do RPPS, de área específica de controle interno ou, alternativamente, dispor de pelo menos 1 (um) servidor (efetivo ou comissionado) do sistema de controle interno do ente para atuar no RPPS, com emissão de relatório trimestral que ateste a conformidade das áreas mapeadas e manualizadas e de todas as ações atendidas na auditoria de certificação, bem como acompanhar as providências adotadas pelo RPPS para implementar as ações não atendidas. Deverão ser capacitados em controle interno pelo menos 3 (três) servidores da unidade gestora do RPPS, sendo 1 (um) servidor da área de controle interno, 1 (um) membro do Comitê de Investimentos e 1 (um) membro do Conselho Fiscal; e
Nível IV	Existência na estrutura organizacional da unidade gestora do RPPS, de área específica de controle interno ou, alternativamente, dispor de pelo menos 2 (dois) servidores (efetivo ou comissionado) do sistema de controle interno do ente para atuar no RPPS, que se reportarão diretamente ao Conselho Deliberativo, que atuem também como agente de conformidade em pelo menos uma área de risco, com emissão trimestral de relatório que ateste a conformidade das áreas mapeadas e manualizadas e de todas as ações atendidas na auditoria de certificação, bem como acompanhar as providências adotadas pelo RPPS para implementar as ações não atendidas. Deverão ser capacitados em controle interno pelo menos 3 (três) servidores da unidade gestora do RPPS, sendo 1 (um) servidor da área de controle interno, 1 (um) membro do Comitê de Investimentos e 1 (um) membro do Conselho Fiscal.

Fonte: Adaptado de Brasil (2025, p. 26-27).

#### 5.4 Política de Segurança da Informação

De acordo com Brasil (2025, p. 27) “A segurança das informações deve ser prioridade constante do RPPS para garantir a redução dos riscos de falhas, danos e prejuízos que possam comprometer os objetivos da instituição”.

A Política de Segurança da Informação (PSI) é uma declaração formal de compromisso do RPPS com a proteção das informações sob sua guarda e a formalização das normas para segurança, tendo como princípios básicos a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade (Brasil, 2025).

#### 5.5 Gestão e Controle da Base de Dados Cadastrais dos Servidores Públicos, Aposentados e Pensionistas

A base de dados cadastrais deve ser atualizada com regularidade de forma a permitir maior controle da massa de seus segurados e garantir que as avaliações atuariais anuais reflitam a realidade, permitindo a correta aplicação da norma legal, conforme preconiza o art. 1º, inciso I da Lei nº 9.717/1998 (Brasil, 1998 apud Brasil, 2025).

### 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um controle interno efetivo gera uma série de resultados positivos que beneficiam o órgão ou a entidade como um todo, aumentando sua eficiência, segurança e credibilidade. Entre os principais resultados que podem ser obtidos com um sistema de controle interno, estão a redução de riscos e prevenção de fraudes, pois um sistema de controle interno bem implementado, identifica e mitiga os riscos operacionais, financeiros e estratégicos e, reduz significativamente as chances de fraudes, desvios de recursos ou erros humanos, além de fortalecer os mecanismos de

segurança e monitoramento.

Além disso, o controle interno contribui na melhoria na tomada de decisão, pois gera informações confiáveis, tempestivas e precisas para subsidiar os gestores, permitindo decisões mais assertivas e alinhadas aos objetivos estratégicos do RPPS.

O controle interno também gera eficiência operacional, pois otimiza os processos internos, eliminando gargalos e desperdícios, melhorando a alocação de recursos humanos, financeiros e materiais, com isso reduz o retrabalho e os custos operacionais.

Cabe frisar ainda que o controle interno eficiente garante a conformidade com as leis, regulamentos e normas específicas, evitando penalidades e sanções.

Um bom sistema de controle interno garante a salvaguarda dos recursos do RPPS contra perdas, desvios e má-gestão, mantendo a integridade do patrimônio físico, financeiro, gerando assim maior proteção e garantindo a continuidade do RPPS por meio de práticas sólidas e seguras, que contribuem para uma cultura organizacional baseada em valores éticos e na responsabilidade e estimulam o comprometimento de todos os colaboradores com a integridade dos processos.

Um controle efetivo em um RPPS, por exemplo, resulta em maior sustentabilidade financeira e atuarial, redução de irregularidades no pagamento de benefícios, garantia de que os investimentos dos recursos previdenciários seguem as diretrizes legais e de mercado e a confiança dos segurados na administração do regime.

O controle interno efetivo não apenas garante a proteção e o funcionamento eficiente do RPPS, mas também agrega valor, promovendo confiança, estabilidade e crescimento sustentável. Ele é essencial para transformar desafios em oportunidades e assegurar o cumprimento das metas organizacionais.

## REFERÊNCIAS

BORGES, Carlos Alberto Nunes; CAMPOS, Sandra Maria de Carvalho. *Implementação, estudo e avaliação dos controles internos*. Belo Horizonte, 1999.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF: ed. 89, 11 maio 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/governanca/Gestao-de-Riscos/biblioteca/Normativos/instrucao-normativa-conjunta-no-1-de-10-de-maio-de-2016-imprensa-nacional.pdf/view>. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. Decreto Federal Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 22 nov. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Decreto-lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 25 fev. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 04 maio 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Lei Federal Nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 06 fev. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10180.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm). Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 30 jun. 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 17 mar. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Manual do pró-gestão RPPS*. Versão 3.6, Brasília, DF : Ministério da Previdência Social, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br>

previdencia/pt-br/assuntos/rpps/pro-gestao-rpps-certificacao-institucional/arquivos/2025/MANUALDOPRGESTORPPSVERSO3.620251.pdf. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Ministério de Estado da Previdência Social. Portaria Nº 185, de 14 de maio de 2015. Institui o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - "Pró-Gestão RPPS". *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Ministério de Estado da Previdência Social, 15 maio 2015. Disponível em: <https://sa.previdencia.gov.br/site/2018/01/PORTARIA-MPS-n%C2%BA-185-de-14maio2015-atualizada-at%C3%A9-02jan2018.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1171, de 7 de junho de 2017. Brasília, DF : Tribunal de Contas da União, 07 jun. 2017. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/)



# 4 ATIVOS GARANTIDORES DO PLANO DE BENEFÍCIOS: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA

## **Alexandre Manir Figueiredo Sarquis**

Formado em Administração Pública (UDESC), Engenharia (UFSC) e Direito (USP). Especialista em Auditoria de Instituições Financeiras (Unibacen), mestre em Economia (UnB) e doutor em Direito (USP). É professor de Direito Administrativo e Financeiro da Fipecafi. Autor, coautor ou coordenador de inúmeras obras jurídicas. Foi servidor do Banco Central, da Câmara dos Deputados e atualmente é Conselheiro Substituto do TCE-SP.

## 1 INTRODUÇÃO

Quando recebi o convite para contribuir com este capítulo de “Regimes Próprios: aspectos relevantes”, imediatamente pensei que o tema dos Ativos Garantidores merecia uma nova reflexão. Reflexões são apenas isso: exercícios de questionamento, nem sempre resultando em mudanças concretas, mas sustentando o desejado debate. O objetivo é iluminar certos pontos da gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).

Ao longo dos anos, tenho formulado propostas de alterações normativas com o objetivo de tornar a gestão dos RPPS mais segura e resiliente. Algumas delas, como a criação de um índice de fragilidade imune a flutuações espúrias dos ativos garantidores, ou a estruturação de acordos de cotistas como mecanismo parassocietário para salvaguardar os direitos dos RPPS em fundos estressados não lograram êxito em sua implementação (Sarquis, 2019a, 2019b).

Esse histórico, no entanto, não deve ser motivo de desalento, pois mecanismos em certa medida similares de fato surgiram subsequentemente. O progresso regulatório frequentemente nasce do incessante escrutínio da base normativa vigente. Ainda que as propostas específicas não sejam adotadas, elas podem inspirar soluções alternativas que conciliem os múltiplos interesses envolvidos. É nesse espírito que apresento este capítulo: como um exercício de zetética, uma análise aberta e crítica que visa problematizar e investigar a estrutura normativa que regula a evidenciação contábil dos ativos garantidores dos RPPS no Brasil.

A estrutura do capítulo reflete essa abordagem reflexiva e investigativa. Inicialmente, revisito as definições fundamentais de ativo e passivo, propondo uma resignificação à luz das especificidades do regime previdenciário. Em seguida, traço paralelos entre os RPPS e as instituições financeiras, com o objetivo de identificar boas práticas e pontos de convergência regulatória. A terceira seção avalia a adequação das Instruções de Procedimentos Contábeis da Secretaria do Tesouro

Nacional (IPC14 - Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS) em relação às realidades previdenciárias municipais. Na quarta seção, examino parâmetros normativos candidatos, como a Resolução CMN Nº 4.966/2021 e a IFRS 9, e suas possíveis implicações para os RPPS. A quinta seção explora algumas classes de ativos observadas entre os ativos garantidores, discutindo a conveniência de sua evidenciação. Finalmente, concluo retomando algumas reflexões alinhavadas no texto, destacando os caminhos que podem fortalecer a transparência e a segurança jurídica na gestão dos ativos garantidores.

A proposta é não apenas discutir fundamentos, mas também contribuir para a evolução normativa e prática dos RPPS, sempre com vistas a reconciliar teoria e prática em benefício do sistema previdenciário brasileiro.

## 2 ATIVOS E PASSIVOS – UM RETORNO ÀS DEFINIÇÕES

Sugiro que antes de nos debruçarmos sobre a evidenciação, voltemos aos blocos essenciais: as definições de ativo e de passivo, pois sempre estão claros e evidentes. Há circunstâncias que podem apresentar especiais dificuldades para a mais apropriada evidenciação contábil do estado do patrimônio. Em todo contrato sendo composto de direitos e de obrigações, seriam esses contratos bilaterais ativos ou passivos? Trata-se de reflexos da incompletude dos mercados, que o subsistema de intermediação financeira tenta solucionar.

Cito, por exemplo, os fenômenos financeiros:

- i. da **alavancagem financeira**, por meio da qual um mesmo contrato pode tanto ser representativo de uma série de embolsos positivos esperados futuros, quanto de desembolsos, todos dependentes de eventos incertos, o que faz com que a estimativa a valor presente possa ser ou positiva ou negativa,

bastando que certo fato ocorra ou não;

- ii. da **reduzida liquidez**, por meio da qual o valor venal, baliza razoavelmente fidedigna a que se recorre na precificação de outras categorias de ativos, encontra-se simplesmente indisponível e próxios não conseguem senão emular debilmente aquilo que seria razoável, em uma coleção de técnicas comumente reunidas sob o pálio do intitulado “valor justo”;
- iii. do **alongado ciclo operacional**, por meio do qual os efeitos patrimoniais de decisões tomadas em um exercício somente se revelam completamente diversos exercícios e apurações após.

Esses estados especiais e fenômenos não apenas perturbam a mensuração dos elementos patrimoniais, mas também podem gerar interpretações que sobrevalorizam a situação patrimonial, contrariando as melhores práticas contábeis. A confusão acaba por colocar o usuário da informação contábil em erro.

Não deve surgir como surpresa que muitas dessas características não apenas ocorrem no sistema financeiro nacional, mas em meio aos RPPS's, e até mesmo definem a maioria dos lançamentos de seu balanço patrimonial. Eis o que basta para concluir que instituições financeiras e RPPS's contam com formidáveis paralelos: ambos constituem formas de mediação de agentes superavitários e deficitários de uma economia, são repositórios para captação de poupança popular e fundam-se em requisitos de fidedignidade e veracidade contábil, que são prementes.

Dessa forma, é necessário revisitar as definições de ativos e passivos em seus fundamentos mais elementares. Entendimentos inadequados ou displicentes produzem reflexos distorcidos da realidade patrimonial e, em última análise, comprometem as decisões de gestão e a avaliação externa das finanças públicas.

A Norma Brasileira de Contabilidade Técnica para o Setor Público

(NBC TSP) agita logo de início, em sua Estrutura Conceitual, a definição de “passivo” como uma **obrigação presente da entidade, resultante de eventos passados, cuja liquidação se espera que resulte na saída de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços** (Conselho Federal de Contabilidade, 2016).

#### Passivo Definição

5.14 Passivo é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade (Conselho Federal de Contabilidade, 2016, p. 29).

Vale a pena demorar nessa definição. Isso pois há conceitos fundamentais subjacentes, que tanto informam a interpretação jurídica dos ativos, quanto dos passivos. Nessa categoria, recaem os conceitos de “obrigação presente”, “saída de recursos”, “evento passado” e “obrigação vinculativa”.

A **obrigação presente** caracteriza-se como um compromisso que a entidade não pode evitar, podendo constituir tanto obrigação de ordem legal, vinculada por força de norma – tais como os benefícios previdenciários - , quanto de ordem convencional (não normativa), se estiver fundamentada em práticas consolidadas ou expectativas legítimas de terceiros – tais como o pagamento de resíduo em fundos estruturados de responsabilidade ilimitada ou o regular exercício de chamadas de capital em outros fundos patrimoniais. Em ambos os casos, no entanto, é essencial a “alteridade”, ou seja, que exista um terceiro identificado ou identificável, titular dos direitos ventilados, e que figure como oponente da obrigação contra o RPPS. A entidade não pode impor passivos a si mesma (Conselho Federal de Contabilidade, 2016).

A **saída de recursos**, por sua vez, é um elemento essencial para a existência da expressão patrimonial de bens, obrigações e direitos. Ato morais da administração, manifestações de apreço ou desapeço, contratos desprovidos de desembolso esperado, e, enfim, fatos administrativos

insuscetíveis de qualquer liquidação financeira em nenhum cenário concebível, simplesmente não se acomodam no balanço patrimonial. Devem figurar no sistema de compensação e em notas explicativas (Conselho Federal de Contabilidade, 2016).

A liquidação é fundamental, devendo envolver o emprego de recursos economicamente apreciáveis ou potencial de serviços, mas dotados de expressão econômica. A inexistência de saída de recursos previsível impede o reconhecimento de um passivo, mesmo que exista um compromisso, intenção declarada ou obrigação específica não solucionável em obrigação de pagar (Conselho Federal de Contabilidade, 2016).

O conceito de **evento passado** completa o raciocínio, estabelecendo que o passivo deve surgir de uma transação ou fato que já se concluiu, como contratos firmados ou programas executados. Se a execução foi parcial e o pagamento respectivo tornou-se exigível, a parte proporcionalmente executada é reconhecida (Conselho Federal de Contabilidade, 2016).

Para obrigações não legalmente vinculadas, o momento em que o evento passado origina a obrigação pode depender de outros fatores, tais como práticas anteriores da entidade, declarações públicas ou anúncios de políticas que criem expectativas legítimas. Já as **obrigações vinculativas** se dividem em legais e convencionais, mas ambas compartilham o requisito de serem inescapáveis para a entidade, que é compelida irresistivelmente à satisfação dos direitos dos titulares (Conselho Federal de Contabilidade, 2016).

Como se vê, a análise do passivo requer julgamento técnico detalhado, considerando o contexto jurídico e econômico da entidade, única forma de assegurar a confiabilidade e a clareza das informações contábeis. A definição de passivo se conecta diretamente à necessidade de uma visão precisa sobre os compromissos futuros e sua relação com os ativos disponíveis.

Adiante, presente indiscutivelmente um passivo, é essencial que

seja dotado de **mensurabilidade** de forma confiável. Por confiável, quer se dizer de forma científica, reproduzível, e que permita uma estimativa consistente e defensável do valor da obrigação. As normas empregam diversas expressões e paradigmas associados a esse conceito, tais como **valor justo, demais resultados abrangentes, marcação na curva e custo amortizado**. Abordaremos este aspecto do passivo mais adiante, mas é de se adiantar algo.

Em tempo de definições basilares, tomamos de empréstimo os conceitos de *standards of proof* (padrões de prova) do Direito norte americano. A depender do ramo do Direito, e das consequências dele decorrentes, há nível diversos e paulatinamente mais aprofundados para o requisito probatório. Como limite, há a *absolute certainty* (certeza absoluta), mas este é um ideal reconhecidamente inatingível. É bom que se diga: a certeza absoluta, no Direito norte-americano, simplesmente não existe.

No juízo criminal, em que as consequências são mais graves, o padrão mais severo (abaixo da certeza absoluta) é exigido, chamado *beyond a reasonable doubt* (para além de qualquer dúvida razoável). Nesse padrão probatório, embora a certeza não esteja presente, pois cenários e panoramas fantásticos ainda seriam teoricamente possíveis, são todos eles claramente improváveis.

Podemos assim sintetizar os padrões probatórios em Direito, que sugerem alguma reflexão quanto ao padrão probatório em contabilidade de acordo com o *Legal Information Institute* (LII) da *Cornell Law School*:

- i. **preponderance of the evidence** (preponderância de evidências), correspondente a, ao menos, 50% de certeza fundada nas evidências disponíveis e aceitas, sendo o padrão mais baixo e comumente empregado em processos cíveis (LII, 2022);
- ii. **clear and convincing evidence** (evidência clara e convincente),

padrão intermediário e correspondente a, ao menos, 75% de certeza fundada em evidências disponíveis e aceitas, sendo empregada em questões administrativas (LII, 2022a); e

- iii. **beyond a reasonable doubt** (além de qualquer dúvida razoável), maior padrão na *common law*, correspondente a, ao menos, 95% de certeza fundada em evidências disponíveis e aceitas, mas melhor definido pela contrapositiva, ou seja, os 5% de incerteza restantes baseia-se em dúvidas que não se mostram razoáveis (LII, 2020,).

Mesmo em casos criminais e que, nos Estados Unidos, podem ter como pena a morte, o padrão empregado não é a certeza absoluta. Exige-se que a acusação prove a culpa do réu a um nível muito alto, de modo que não reste nenhuma dúvida razoável na mente de uma pessoa prudente.

Após tais explorações, o conceito de ativo torna-se mais inteligível, mesmo porque apegado ao antônimo do que o passivo representou. Assim,

#### Ativo Definição

5.6 Ativo é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado (Conselho Federal de Contabilidade, 2016, p. 27).

Ainda assim é possível aprofundar o que se entende por “recurso” e por “controlado” pela entidade. Os **recursos** que compõem os ativos do setor público são definidos por sua capacidade de gerar benefícios econômicos ou oferecer potencial de serviços, mesmo que não sejam dotados de forma física, sendo apenas ideológicos ou escriturais, mas dotados de expressão financeira. Essa capacidade pode decorrer diretamente do recurso em si ou dos direitos associados à sua propriedade. Um recurso pode, por exemplo, ser utilizado na prestação de serviços, convertido em caixa por meio de sua alienação ou ainda oferecer benefícios indiretos, como a valorização

ao longo do tempo (Conselho Federal de Contabilidade, 2016).

Para que um recurso seja considerado um ativo, é necessário que ele seja **controlado pela entidade no presente**. O controle implica a capacidade de decidir como o recurso será utilizado, garantindo que ele gere potencial de serviços ou benefícios econômicos alinhados aos objetivos da entidade. Esse controle pode ser evidenciado de várias formas, como pela propriedade legal, pela capacidade de acesso exclusivo ou pela restrição de acesso de terceiros (Conselho Federal de Contabilidade, 2016).

Surge o exemplo da escola municipal ou de outro edifício municipal afetado, tal como a sede da Prefeitura ou da Câmara de Vereadores, dado ao RPPS que, nada obstante, não pode deles dispor livremente. Nesse sentido, o RPPS não os controla. Não cumprem a definição de ativo e devem ser desclassificados do Balanço Patrimonial (Brasil, 2022b; Conselho Federal de Contabilidade, 2016).

Logo se vê que as definições de ativo, passivo; até mesmo de certeza; até no âmbito judiciário; não se afastam da probabilidade e da estatística, que são mencionadas de forma vaga em manuais de Direito, mas, com muito maior propriedade, deveriam socorrer as ciências contábeis e atuariais que, como se verá, nos RPPS's, reiteradamente são ignoradas.

Permito-me um breve exemplo anedótico que, nada obstante, pode esclarecer o porquê da discussão acima.

Suponha que o gestor de um RPPS tenha adquirido R\$ 1.000.000,00 em bilhetes da mega-sena da virada de 2024, pois o prêmio principal anunciado era de R\$ 635.000.000,00. O valor anunciado correspondia perfeitamente com o déficit atuarial do RPPS local, de forma que uma catarse espiritual ocorreu no responsável que, em um rompante de suposta iluminação, experimentou a urgência de agir. Suponha ainda que, após a aquisição, tenha ele determinado que a contabilidade registrasse tal contrato – pois é isso de que se trata, um contrato privado aleatório chamado “aposta” art. 814 e s/s do CC/2002 – fosse registrado pelo valor

contábil de R\$ 650.000.000,00, planejando entregar um demonstrativo sem déficit ainda no mês de novembro (Brasil, 2002).

Confrontados por tais eventos e munidos dos conceitos acima discutidos, como deveríamos proceder em dezembro, momento em que ainda não tenha ocorrido o evento sorteio?

A primeira pergunta é se o contrato constitui de fato um ativo<sup>1</sup>. A demanda por tais bilhetes manteve-se alta mesmo no mês de dezembro, como bem atesta a arrecadação recorde do concurso 2810 (quase R\$ 2,5 bilhões) (CAIXA, 2024b). Poderíamos cogitar, portanto, registrar os contratos pelo valor de face - R\$1.000.000,00 - haja vista que dispomos de um mercado secundário.

É de se pensar, entretanto, que a livre alienação de tantos bilhetes não é uma possibilidade real. Por uma, por ser atividade privativa das casas lotéricas<sup>2</sup>. Mas, mais grave, recolocar tamanha quantidade no mercado incorreria em custos administrativos, o que poderia render uma operação proibitiva, ainda mais se considerada a brevidade do elemento temporal.

De outro giro, poderíamos pensar no valor R\$0,00, dada a pouca probabilidade matemática da realização do valor mencionado, talvez com socorro na teoria antes mencionada que estabeleceria em 95% o *standard* probatório.

Nada obstante, até mesmo ao nível matemático, tal alegação não está bem calçada. A diferença é sutil: não é dizer que temos 95% de certeza que os bilhetes não têm valor algum, de fato temos um certo percentual de chance para cada um dos bilhetes, totalizando um certo percentual para o conjunto de bilhetes, o que autoriza assinar um proveito econômico possível. Vale dizer, não ocorreu o fato passado e definido (a extração das

---

1 Aqui vamos ignorar a base normativa, que irreleva para o exemplo em mãos. Vamos supor, por exemplo, que pessoas jurídicas podem ser titulares de tais direitos.

2 Art 20. Nenhuma pessoa física ou jurídica poderá redistribuir, vender ou expor à venda bilhetes da Loteria Federal, sem ter sido previamente credenciada pelas Caixas Econômicas Federais, sob pena de apreensão dos bilhetes que estiverem em seu poder (Brasil, 1967).

dezenas).

Tome, por exemplo, a probabilidade de acertar a quadra, que, de acordo com o site da Caixa Econômica Federal, é matematicamente de 1:2332. Presente o fato de que temos 200.000 bilhetes, a chance de ao menos um deles estar contemplado com a quadra é de praticamente 100%. A chance de quina é de 1:154518 e, portanto, a chance de termos ao menos um cartão contemplado com a quina é de 72,6%. A chance de acertar a sena é de 1:50.063.860, o que permite estimar a chance de termos ao menos um cartão contemplado com a sena em 0,4% (CAIXA, 2024a).

Do mesmo sítio de internet, colhem-se as estimativas para o prêmio principal – R\$650 milhões -, para a quina – R\$ 65.000,00 – e para a quadra – R\$1.000,00 (CAIXA, 2024a). Poderíamos, então, atribuir um valor de esperança matemática à totalidade dos 200.000 cartões. Por primeiro, é necessário fazer uma adequação. A estimativa dos prêmios secundário e terciário são divulgadas já considerando a projeção de número de acertadores, mas o mesmo não ocorre com o prêmio principal, que é dado em termos brutos para depois ser dividido entre os ganhadores. Como no concurso anterior tivemos 5 acertadores, é razoável presumir que o prêmio seria dividido entre ao menos outros 5 acertadores (de fato foram 6). Com isso, quer-se dizer que mesmo que o prêmio principal estivesse estimado no patamar de R\$650 milhões, o valor esperado de R\$130 milhões melhor seria considerado.

Uma vez consideradas todas essas premissas, a esperança matemática para cada um dos bilhetes, conforme contabilizado pela publicidade da Caixa Econômica Federal, é de aproximadamente R\$3,50, R\$700.000,00 para os bilhetes, uma perda patrimonial de R\$300.000,00 instantânea (CAIXA, 2024a).

Note-se, entretanto, que essa é apenas uma forma de abordar a questão, mas, como dito acima, ela é científica e defensável. Outras são concebíveis.

Por exemplo, compulsando a regulamentação das loterias, apura-se que 43,79% da arrecadação são destinados à premiação que, nada obstante, sofre tributação de Imposto de Renda na Fonte (CAIXA, 2024a). Esta, de sua vez, poderia ser recuperada, pois, em autarquias municipais, essa receita é recolhida ao ente central.

Portanto, se algo deve ser razoavelmente introduzido na contabilidade a título de ativo para esses bilhetes, é R\$700.000,00 (R\$3,50 para cada um dos 200.000 bilhetes), computando-se R\$1.000.000,00 a título de valor de face e R\$300.000,00 como provisão para perda esperada. Outra opção seria anotar R\$437.900,00, computando-se R\$562.100,00 a título de perda esperada.

Se isso tudo soou como um exercício fantasioso ou tolo, em nada se aproximando nem nada esclarecendo quanto à prática contábil nos RPPS's, basta considerar que há inúmeros fundos estressados para os quais - à unanimidade dos consultores financeiros que são perguntados - , prontamente se esclarece que a cada R\$ 100,00 de valor patrimonial, as chances são de recuperação de 10% ou menos em um horizonte de cinco ou mais anos, mas que, ainda assim, constam pelo valor de face na contabilidade, sem qualquer provisionamento.

O resultado é que, confrontado com a chance de receber 20% dos valores de face à vista, prontamente o usuário da informação contábil rechaçaria tal possibilidade sem maiores digressões, pois representaria expressiva perda, quando, em verdade, foi induzido a erro decorrente da evidenciação contábil não apegada aos conceitos subjacentes.

### 3 SERIAM REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS?

O que advogamos é o emprego de técnicas da contabilidade das Instituições Financeiras para os RPPS's, mas seriam estas Instituições

## Financeiras?

Uma análise apressada e superficial para essa provocação certamente levaria a uma resposta negativa. Afinal, os Regimes Próprios de Previdência Social não necessitam de autorização prévia do Banco Central para funcionar e, de primeira análise, não se enquadram no conceito previsto no art. 17 da Lei 4.595/1964 (Brasil, 1964). Esse artigo considera instituições financeiras as pessoas jurídicas que realizam coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros e a custódia de valores de terceiros<sup>3</sup>.

O Professor Victor Schirato, inclusive, sustenta um “enfático NÃO” à comparação, argumentando que os RPPS e os fundos de pensão não devem ser tratados como instituições financeiras em qualquer contexto<sup>4</sup> (Schirato, 2021). Contudo, ao aprofundar a análise, identificam-se nuances importantes que sugerem maior proximidade entre RPPS e instituições financeiras do que aparenta à primeira vista.

É exatamente assim que o mesmo autor pondera em outra passagem de sua obra. Reflete que os RPPS possuem características híbridas, operando sob um regime público em certos aspectos, mas assumindo natureza privada em relação à gestão de seus investimentos. Essa natureza dual exige uma “modulação” jurídica, especialmente no que tange ao patrimônio e às relações contratuais que regem seus ativos<sup>5</sup>

3 Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei e da legislação em vigor, equiparam-se às instituições financeiras as pessoas físicas que exerçam qualquer das atividades referidas neste artigo, de forma permanente ou eventual (Brasil, 1964).

4 “Respondo, portanto, à pergunta que constitui o título deste capítulo com um enfático NÃO. Os Fundos de Pensão e os RPPS não são e nem podem ser comparados às instituições financeiras, para qualquer fim que seja” (Schirato, 2021, p. 121).

5 “a *summa divisio* (direito público x direito privado) [...] pouco a pouco foi substituída por um regime híbrido [...] preenche de gradações. [...] [O] cenário constitucional do direito fundamental a previdência social claramente apresenta um regime duplo. [Os] RPPS [...] no que se refere a seus investimentos, há natureza privada [...] de tal sorte que eventual regime público incide sobre seu patrimônio, mas não sobre as relações jurídicas por meio das quais são constituídos seus investimentos [...] há necessidade de modulação do regime jurídicos a que se submetem essas entidades” (Schirato, 2021, p. 123-124).

(Schirato, 2021).

Aqui já vemos um paralelo: de fato, os RPPS estão sujeitos à regulamentação do Conselho Monetário Nacional Nº 4.963/2021, senão quanto aos benefícios que concedem, ao menos quanto aos investimentos que realizam (Banco Central do Brasil, 2021). O paralelo demonstra uma preocupação direta com a supervisão e prudência financeira típica de instituições que lidam com grandes volumes de recursos financeiros de interesse de terceiros.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao tratar de crimes relacionados à gestão fraudulenta em RPPS percebeu proximidade significativa o suficiente para autorizar o emprego da legislação do Sistema Financeiro Nacional. No Conflito de Competência 136.984/SP, a corte declarou competente o Juízo Federal especializado em crimes contra o Sistema Financeiro Nacional para julgar casos envolvendo um Instituto de Previdência municipal (Brasil, 2014).

A decisão indicou que, mesmo não sendo instituições financeiras em sentido estrito, os RPPS podem, em determinadas circunstâncias, ser equiparados a essas entidades, especialmente quando a regularidade do Sistema Financeiro Nacional ou a proteção de poupança popular estão em jogo.

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 136.984 - SP (2014/0296831-1)

RELATOR: MINISTRO NEFI CORDEIRO

SUSCITANTE: JUÍZO DE DIREITO DA VARA DISTRITAL DE ILHABELA - SÃO SEBASTIÃO - SP

SUSCITADO : JUÍZO FEDERAL DA 6A VARA CRIMINAL ESPECIALIZADA EM CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E EM LAVAGEM DE VALORES DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO

INTERES. : JUSTIÇA PÚBLICA

INTERES. : ODAIR BARBOSA DOS SANTOS

DECISÃO: Trata-se de conflito negativo de competência entre o JUÍZO DE DIREITO DA VARA DISTRITAL DE ILHABELA - SÃO SEBASTIÃO - SP,

suscitante, e o JUÍZO FEDERAL DA 6A VARA CRIMINAL ESPECIALIZADA EM CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E EM LAVAGEM DE VALORES DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, suscitado, nos autos da ação penal que apura gestão fraudulenta (art. 4º, parágrafo único, da Lei n. 7.492/86) praticada pelo diretor presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Ilhabela/SP.

O juízo suscitado declinou da competência para à justiça estadual, ao fundamento de que não há que se falar em instituição financeira se os valores geridos são obtidos compulsoriamente e possuem natureza tributária (fl. 505).

Por sua vez, o juízo de direito suscitou o conflito, acolhendo a cota ministerial no sentido de que a Lei nº 7.492/1986, ao trazer o parágrafo único ao artigo 1º, equiparando determinadas pessoas à instituição financeira, o fez com o objetivo de englobar todos aqueles que, de alguma forma, podem influenciar na regularidade do Sistema Financeiro Nacional, protegendo a política financeira do Estado, a ordem econômica, a saúde das instituições financeiras, o patrimônio dos investidores, a administração e a fé pública (fl. 519).

[...]

O cerne da controvérsia reside na competência para processar e julgar crime contra sistema financeiro nacional praticado por gestor de instituto de previdência municipal.

[...]

Ante o exposto, conheço do conflito para declarar competente o JUÍZO FEDERAL DA 6ª VARA CRIMINAL ESPECIALIZADA EM CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E EM LAVAGEM DE VALORES DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO, ora suscitado (Brasil, 2014).

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 43, §1º, reforça a finalidade precípua dos RPPS de aplicar recursos no mercado financeiro, observando critérios de proteção e prudência (Brasil, 2000). Esses objetivos se assemelham à intermediação de poupança popular, um papel central das instituições financeiras. Assim, mesmo que os RPPS não colem diretamente recursos do público geral, a gestão de contribuições compulsórias e a responsabilidade de assegurar o pagamento de benefícios os coloca em uma posição de alta relevância financeira.

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o §3º do art. 164 da Constituição.

§1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos

a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o §1º em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas (Brasil, 2000).

Dessa forma, enquanto os RPPS não se qualificam formalmente como instituições financeiras sob o prisma jurídico, há características funcionais que justificam a aproximação entre os regimes normativos que os regem. O reconhecimento dessas semelhanças não implica ignorar as diferenças estruturais, mas reafirma a necessidade de uma regulação cuidadosa, atenta à magnitude dos recursos envolvidos e à importância de proteger os interesses dos segurados – inclusive com informações acerca do patrimônio.

Em última análise, a questão não deve ser reduzida a uma dicotomia e simplista entre “sim” e “não”, mas compreendida dentro de um espectro híbrido que reflete as peculiaridades do sistema previdenciário público e as demandas crescentes por governança e prudência financeira. O debate deve permanecer aberto, mas a nossa opinião é que quanto aos investimentos, a contabilidade das Instituições Financeiras é mais apropriada para os RPPSs.

#### 4 PARADIGMA CONTÁBIL EM RPPS – IPC 14

No âmbito das Instruções e Procedimentos Contábeis em orientações concebidas pela Secretaria do Tesouro Nacional para a Contabilidade Pública Nacional, a IPC 14 (Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS) representa um avanço relevante no esforço de padronização das práticas contábeis dos RPPS (Brasil, 2022a).

Entretanto, ao analisá-la, é possível identificar silêncios regulatórios em relação a diversas questões de grande relevância a que já nos antecipamos linhas acima. Essas lacunas normativas, apesar de compreensíveis, na medida em que a Secretaria tem a obrigação de regular grande diversidade de práticas nacionais, podem suscitar incertezas operacionais em entidades com maior nível de conformidade, ao mesmo tempo que despertam a falsa sensação de conformidade em entidades com menor nível de conformidade. A equiparação pelas piores práticas não ajuda as almejadas transparência e comparabilidade das informações contábeis no contexto da previdência do servidor público.

Sintetizo a análise abaixo em cinco pontos principais.

Em **primeiro** lugar, destaca-se a omissão da IPC 14 quanto à repercussão dos ganhos em investimentos dos RPPS no cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL). Tal ausência contrasta com entendimentos importantes, como o expressado na Consulta TC 71/015/17 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP, segundo o qual esses rendimentos devem ser excluídos do cômputo da RCL para evitar distorções, especialmente no cálculo de limites de gastos com pessoal e endividamento (Brasil, 2018). O comunicado subsequente ficou assim redigido:

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Itapura

ASSUNTO: Consulta acerca da incidência dos gastos com aplicação financeira registrados pelos regimes próprios de previdência social - RPPS no cálculo da receita corrente líquida (RCL) do município.

CONCLUSÃO: “Este Tribunal não considera tais rendimentos na composição da base da RCL e o faz corretamente apoiado na legislação e orientação técnica que sobre a matéria está disciplinada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Preocupação dos consulentes, não é assunto que possa ser resolvido com a mudança na forma de contabilização como querem, uma vez que tal está correta e atende à legislação sobre a matéria. Eventual diminuição da arrecadação deve ser combatida por outras ações governamentais e não pela indevida apropriação de rendimentos dos regimes próprios de previdência, muito menos de expectativa de receitas, já que estas só se confirmam no momento do resgate do investimento e são exclusivas do fundo de previdência,

dono do valor investido. Atendimento às Leis 9.717/98 e 4.320/64; e Leis Complementares nºs 101/2000, 82/95 e 96/99 (Brasil, 2018).

Em minha manifestação na ocasião, destaquei que incluir esses rendimentos na RCL comprometeria o princípio de segregação dos recursos previdenciários estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, além de ignorar possíveis períodos de rentabilidade negativa, que, a prevalecer a tese ventilada na inicial, também deveriam ser deduzidos da RCL:

Para alimentar uma pequena digressão, se vai beneficiar o debate, noto que um dos nortes da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi segregar os recursos previdenciários do regime próprio da conta única do tesouro. Só faltava, agora, por meio de uma interpretação, reconectarmos os rendimentos da carteira com a possibilidade de dar um percentual a mais de gasto com pessoal. Isso é completamente contrário à estrutura de responsabilidade fiscal que vimos ser instalada depois do ano 2000.

Penso, inclusive, Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, o que aconteceria se houvesse rentabilidade negativa da carteira, porque ela ocorre. Um período adverso da taxa de juros pode causar rentabilidade negativa da carteira, nesse caso subtrairia da Receita Corrente Líquida? Certamente eles não querem isso, não é?

A ideia do equilíbrio dos regimes próprios de previdência significa segregar esse dinheiro de forma completa, e todos os frutos civis, como bem disse o Ministério Público, inclusive a rentabilidade da carteira, ficam afetados àquele norte (Notas taquigráficas Con. Sub. Alexandre Manir Figueiredo Sarquis) (Brasil, 2018).

Em **segundo** lugar, a norma diverge dos paralelos contábeis aplicados às instituições financeiras no que tange ao reconhecimento de receitas e perdas. Enquanto o setor financeiro adota o valor justo e a evidenciação semestral<sup>6</sup>, em muito se antecipando na expressão monetária de efeitos econômicos adversos, a IPC 14 exige que a receita seja reconhecida apenas no momento de sua realização. Essa divergência se colhe ao item 133 da norma e parece confundir abordagem conservadora com pura e simples protelação. Se, por um lado, períodos

<sup>6</sup> Refiro-me à obrigatoriedade de apresentação de "demonstrações financeiras intermediárias", assunto do art. 38 e seguintes da Resolução BCB 2/2020 (Banco Central do Brasil, 2020).

de alta volatilidade dos investimentos conduziriam a variações de grande magnitude no balanço, de outro, não se anota qualquer razão razoável para que não sejam evidenciadas, mesmo porque são reais (Brasil, 2022a).

133. Para realizar o registro dos ganhos e das perdas na carteira de investimento do RPPS, foram adotadas as seguintes premissas:

a. Quanto aos aspectos tributários, dada a diversidade de entendimentos, não se adentra no mérito da base de cálculo nem do momento de incidência de tributos, em particular do Pasep;

b. Quanto aos aspectos patrimoniais, os ganhos são reconhecidos por meio de VPA (variação patrimonial aumentativa) e as perdas são reconhecidas por meio de VPD (variação patrimonial diminutiva);

(i) Opcionalmente, os rendimentos dos investimentos mantidos até o vencimento ou cuja valoração não esteja atrelada à marcação a mercado podem ser reconhecidos na conta de Ajustes de Avaliação Patrimonial (patrimônio líquido), até que o investimento seja realizado financeiramente (em geral, no resgate). Não se aplica esta opção ao reconhecimento de: perdas no valor recuperável; ganhos e perdas cambiais; e dividendos ou outras formas de distribuição de capital;

**(ii) Quando houver uma evidência objetiva de perda no valor recuperável de um investimento, o ente deverá efetuar o registro do ajuste para perdas estimadas (e não provisão para perdas) em investimentos do RPPS de acordo com a estimativa para o período. Contudo, as perdas estimadas como resultado de acontecimentos futuros, independentemente do grau de probabilidade, não são reconhecidas.**

c. Quanto aos aspectos orçamentários, **os ganhos podem ser reconhecidos orçamentariamente por meio de receita quando o investimento for realizado financeiramente.** A receita orçamentária poderá ser contabilizada de acordo com as classificações por natureza da receita constantes no Ementário da Receita.

d. Ainda quanto aos aspectos orçamentários, **as perdas não são reconhecidas orçamentariamente por meio de despesa. Ademais, inexistente classificação orçamentária para estas perdas.**

e. As fontes refletem os ativos e passivos financeiros. Deste modo, muito embora seja comum a separação de fontes entre orçamentárias e extraorçamentárias, é possível alterar uma mesma fonte tanto orçamentariamente quanto extraorçamentariamente, refletindo a movimentação dos ativos e passivos financeiros (Brasil, 2022a, p. 31, grifo nosso).

Em **terceiro** lugar, a abordagem da norma sobre o provisionamento para perdas é problemática. A IPC 14 exige “evidência objetiva” (item

133.b.ii) de perda para que um ajuste seja registrado, rejeitando o reconhecimento baseado em eventos futuros, independentemente do grau de probabilidade – aqui poderíamos ter inclusive 100% de certeza, portanto, e ainda assim a norma parece opor empecilho à provisão para devedores duvidosos e ao *impairment* (Brasil, 2022a). Tal entendimento contrasta radicalmente com as práticas de instituições financeiras, em que investimentos não performados ou em *default* **devem ser marcados a valor zero**.

Por óbvio – não pretendo presumir as razões para a opção do regulador. Por exemplo, o fato de que um ativo estar marcado pelo valor zero não significa que se tenha renunciado a qualquer dos direitos subjacentes. A provisão não é senão conta retificadora do ativo, lançada, portanto, a crédito, mas mantendo o valor juridicamente exigível ou de face ao seu lado. Tal provisão, entretanto, precisa ostentar, em nosso esquema de partidas dobradas, uma contrapartida de lançamento a débito – uma despesa. Em mais tarde não se verificando o panorama negativo que ensejou o provisionamento, expurgar-se-ia tal provisão – um débito aumentativo do ativo – , que teria contrapartida em uma receita – recuperação de dívidas.

A abordagem de certa forma conservadora da IPC 14 pode levar a registros contábeis que não transparecem a verdadeira condição patrimonial dos RPPS. Perceba o paradigma existente na regulamentação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar, o art. 18 e seguintes da Resolução Previc 18/2022 estabelece provisionamentos obrigatórios, bem como indica a receita de recuperação de ativos no art. 20 e § 3:

Subseção I Da classificação do risco de crédito

Art. 19. As EFPC devem classificar os ativos financeiros sujeitos a risco de crédito, em ordem crescente de nível de risco, constituindo provisões para perdas esperadas, de acordo com os percentuais definidos dentro dos intervalos de cada nível de risco, estabelecidos a seguir:

I - nível AA: provisão para perda igual a 0% (zero por cento);

II - nível A: provisão para perda maior que 0% (zero por cento) e menor que 1% (um por cento);

III - nível B: provisão para perda maior ou igual a 1% (zero por cento) e menor que 5% (cinco por cento);

IV - nível C: provisão para perda maior ou igual a 5% (cinco por cento) e menor que 10% (dez por cento);

V - nível D: provisão para perda maior ou igual a 10% (dez por cento) e menor que 25% (vinte e cinco por cento);

VI - nível E: provisão para perda maior ou igual a 25% (vinte e cinco por cento) e menor que 50% (cinquenta por cento);

VII - nível F: provisão para perda maior ou igual a 50% (cinquenta por cento) e menor que 75% (setenta e cinco por cento);

VIII - nível G: provisão para perda maior ou igual a 75% (setenta e cinco por cento) e menor que 100% (cem por cento); e

**IX - nível H: provisão para perda igual a 100% (cem por cento)**

[...]

Art. 20. A classificação do ativo financeiro sujeito a risco de crédito, nos níveis de risco referidos no art. 19, deve ser revista por ocasião da elaboração dos balancetes, em função de atraso verificado no pagamento de parcela de principal ou de encargos, conforme os seguintes parâmetros:

I - risco nível A, para atrasos entre quinze e trinta dias;

II - risco nível B, para atrasos entre trinta e um e sessenta dias;

III - risco nível C, para atrasos entre sessenta e um e noventa dias;

IV - risco nível D, para atrasos entre noventa e um e cento e vinte dias;

V - risco nível E, para atrasos entre cento e vinte e um e cento e oitenta dias;

VI - risco nível F, para atrasos entre cento e oitenta e um e duzentos e quarenta dias;

VII - risco nível G, para atrasos entre duzentos e quarenta e um e trezentos e sessenta dias; e

**VIII - risco nível H, para atrasos superiores a trezentos e sessenta e um dias.**

§1º Para fins do disposto no caput, a entidade deve observar, no mínimo, os níveis de risco de crédito associados aos intervalos de atraso dos avos financeiros estabelecidos nos incisos de I a VIII.

§2º É vedado o reconhecimento de receitas de qualquer natureza, no resultado do período, relativas a ativos financeiros que apresentem atraso igual ou superior a noventa dias, no pagamento de parcela de principal ou de encargos.

**§3º As receitas, de que trata o § 2º, somente podem ser apropriadas ao resultado quando do seu efetivo recebimento.** (Brasil, 2022c, art. 19,20, grifo nosso)

Assim a IPC14 não disciplina eficazmente a influência das condições de mercado na precificação dos ativos dos RPPS. Em um contexto de alta volatilidade ou mudanças abruptas nas taxas de juros, a falta de previsões contábeis para esses cenários pode expor os RPPS a riscos adicionais, prejudicando sua estabilidade financeira no longo prazo sem que isso encontre expressão adequada na contabilidade.

Em **quarto** lugar, a norma apresenta uma notável simplicidade na orientação sobre a apropriação de investimentos temporários “na curva”. A anotação “na curva” ignora os valores eventualmente disponíveis no mercado secundário ativo, apropriando, ao invés disso, frações ideais da valorização até o ponto de resgate, pelo valor que consta do contrato.

Embora a norma restrinja a “marcação na curva” a títulos públicos federais, a teor do item 132<sup>7</sup>, e, com isso, efetivamente limitando o prejuízo que a técnica pode ter, mesmo quanto a esses ativos pode ocorrer uma evidenciação incorreta, a depender do prazo até o vencimento (Brasil, 2022a).

Explico: há títulos públicos federais, tais como as “NTN-R2” ou as “Tesouro IPCA+”, que são dotados de prazos longos, alcançando ou até mesmo superando vinte anos. Tais termos são suficientes para, na ausência de uma análise mais detalhada sobre a duração dos passivos dos RPPS, levar a grande possibilidade de que se faça necessária a liquidação antecipada desses ativos, probabilidade incompatível com a declaração de que serão carregados até o vencimento.

<sup>7</sup> 132. Os investimentos temporários poderão ser avaliados pela “marcação a mercado” ou “marcação na curva”. O primeiro é a avaliação aplicada aos investimentos/aplicações mantidos para negociação, o outro é a avaliação aplicada aos investimentos/aplicações mantidos até o vencimento. No caso de marcação na curva, somente é admitida para título de emissão do Tesouro Nacional, isso a depender da política de manutenção ou não do título até o vencimento (Brasil, 2022a, p. 30).

Fundos de Investimentos com estratégias calcadas em títulos públicos federais poderiam sofrer dos mesmos problemas, ao optar por durações mais longas.

A marcação pelo valor de mercado, nesses casos, seria mais apropriada e alinhada às melhores práticas contábeis, tornando o ativo mais volátil às variações da taxa de juros, mas, em o fazendo, sendo mais fidedignas com a situação patrimonial do fundo. Por outro lado, títulos de renda fixa privados com prazos curtos – um ou alguns anos – e com classificações de risco seguras poderiam – a princípio – ser anotados na curva sem grande preocupação metodológica. O essencial é a viabilidade e a verossimilhança da alegação de que não se os mantém para negociação e que, portanto, serão carregados até o vencimento.

Em **quinto** lugar, a norma exige o reconhecimento do passivo atuarial e das provisões matemáticas no balanço patrimonial. Quanto a isso, de fato, se alinham com a regulamentação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar, que dispõem de norma similar<sup>8</sup>. Esse alinhamento, entretanto, torna ainda mais relevante a atenção aos ativos garantidores e à metodologia de cálculo dos Valores Presentes de Benefícios a Conceder e Concedidos. A falta de menção a demonstrativos de ganhos e perdas atuariais, por exemplo, evidencia outras lacunas importantes, legando elementos cruciais para a análise da sustentabilidade dos regimes previdenciários a outros documentos muito menos regulados e muito menos divulgados, tais como a NTAA, o DRAA e o Parecer Atuarial.

Outro ponto que poderia ser considerado é a ausência de clareza sobre a compatibilidade entre a norma e as demandas da ciência atuarial. A ciência atuarial deveria ocupar um papel central no debate contábil dos RPPS, dada sua importância na estimativa de passivos e na precificação de ativos garantidores.

Em suma, é preciso reconhecer que a vanguarda e atualidade

<sup>8</sup> Veja, por exemplo, que consta a conta 2.03.01.01.01.01.01 – provisões matemáticas, bem como detalhamentos e repercussões no plano de contas das EFPC (Anexo II) (Brasil, 2022c).

exibidas pela IPC 14 não preclui o debate quanto a tantos outros de seus aspectos. As omissões e limitações sugerem a necessidade de uma revisão que considere os paradigmas já consolidados no mercado financeiro, com a incorporação de práticas como melhor abordagem da marcação a mercado, evidenciação de perdas esperadas e maior atenção à ciência atuarial.

## 5 RESOLUÇÃO CMN Nº 4.966/2021 E A IFRS 9

Brevemente falamos da lógica constante das normas contábeis para o mercado financeiro.

A Resolução CMN Nº 4.966/2021 disciplina conceitos e critérios contábeis aplicáveis a instrumentos financeiros, enquanto o *International Financial Reporting Standards* nº 9 (IFRS 9) é padrão não obrigatório internacional que sugere a melhor forma de classificar e mensurar os ativos e passivos financeiros em um cenário mais amplo (Brasil, 2021; IFRS, 2025). Embora suas aplicações sejam específicas a diferentes contextos — a primeira voltada para instituições financeiras brasileiras, a segunda para entidades não financeiras de abrangência internacional —, ambas insinuam elementos importantes que podem ser analisados à luz das questões discutidas nas seções anteriores, especialmente no que tange à evidenciação contábil de ativos e passivos nos RPPS's.

A Resolução CMN Nº 4.966/2021 aproxima-se do paradigma da IFRS 9 ao considerar aspectos como a adequação dos ativos ao modelo de negócios da entidade e o impacto de fatores externos, como risco de crédito e liquidez. No entanto, enquanto a IFRS 9 baseia-se no conceito de perda de crédito esperada (*Expected Credit Loss - ECL*) como base para o provisionamento de ativos problemáticos, a Resolução CMN Nº 4.966/2021, de sua vez, é mais sofisticada, na medida em que introduz o conceito de “ativo financeiro com problema de recuperação de crédito” (ativo problemático) como objeto central de interesse contábil (Brasil,

2021; IFRS, 2025).

Art. 3º O instrumento financeiro se caracteriza como **ativo financeiro com problema de recuperação de crédito (ativo problemático)** quando ocorrer: (Redação dada, a partir de 1º/8/2024, pela Resolução CMN nº 5.146, de 26/6/2024.)

I **atraso superior a 90 (noventa) dias** no pagamento de principal ou de encargos; ou

II - **indicativo de que a respectiva obrigação não será integralmente honrada nas condições pactuadas, sem que seja necessário recorrer a garantias ou a colaterais.**

§1º A instituição deve considerar prazo inferior ao estabelecido no inciso I do caput diante de evidência de que, nesse prazo, há redução significativa da capacidade financeira da contraparte de honrar suas obrigações nas condições pactuadas.

§2º O indicativo de que trata o inciso II do caput inclui:

I - **constatação de que a contraparte não tem mais capacidade financeira de honrar a obrigação nas condições pactuadas;**

II - **reestruturação do ativo financeiro associado à obrigação;**

III - **falência decretada, recuperação judicial ou extrajudicial ou atos similares pedidos em relação à contraparte;**

IV - **medida judicial que limite, atrase ou impeça o cumprimento das obrigações nas condições pactuadas;**

V - **diminuição significativa da liquidez do ativo financeiro associado à obrigação, devido à redução da capacidade financeira da contraparte de honrar suas obrigações nas condições pactuadas;**

VI - **descumprimento de cláusulas contratuais relevantes pela contraparte;**  
ou

VII - **negociação de instrumentos financeiros de emissão da contraparte com desconto significativo que reflita perdas incorridas associadas ao risco de crédito.**

§3º Fica admitida a não caracterização como ativo com problema de recuperação de crédito dos créditos emitidos ou originados após o deferimento do processo de recuperação judicial, ou homologação da recuperação extrajudicial, conforme a legislação vigente, desde que fique comprovado, de forma documentada, que, além do disposto no inciso III do § 2º, não há outro indicativo de que a respectiva obrigação não será integralmente honrada nas condições pactuadas, sem que seja necessário recorrer a garantias ou a colaterais.

§4º O ativo somente pode deixar de ser caracterizado como ativo financeiro

com problema de recuperação de crédito no caso de:

I - inexistência de parcelas vencidas, inclusive encargos;

II - manutenção de pagamento tempestivo de principal e de encargos por período suficiente para demonstrar que houve melhora significativa na capacidade financeira da contraparte de honrar suas obrigações;

III - cumprimento das demais obrigações contratuais por período suficiente para demonstrar que houve melhora significativa na capacidade financeira da contraparte de honrar suas obrigações; e

IV - evidências de que a obrigação será integralmente honrada nas condições originalmente pactuadas ou modificadas, no caso de renegociação, sem que seja necessário recorrer a garantias ou a colaterais.

§5º A instituição deve estabelecer critérios consistentes e passíveis de verificação, devidamente documentados, para a descaracterização do instrumento como ativo com problema de recuperação de crédito (Banco Central do Brasil, 2021, grifo nosso).

A contabilização pode estar associada ao custo amortizado – valor pelo qual o ativo financeiro foi reconhecido inicialmente acrescido do valor das receitas geradas e deduzido do valor das despesas eventualmente incorridas, das parcelas recebidas e do saldo da provisão para perdas esperadas associadas ao risco de crédito –, se a mora for solucionável contratualmente. Os “ativos problemáticos”, portanto, dividem-se em dois: aqueles que a mora será, provavelmente, purgada, e aqueles que serão liquidados. Para estes, acionam-se os critérios de mensuração do art. 40 da Resolução 4.966/2021:

Seção II Da Avaliação da Perda Esperada Associada ao Risco de Crédito

Art. 40. As instituições mencionadas no art. 1º devem avaliar a perda esperada associada ao risco de crédito dos instrumentos financeiros considerando, pelo menos, os seguintes parâmetros:

I - a probabilidade de o instrumento ser caracterizado como ativo com problema de recuperação de crédito, considerando, no mínimo:

a) o prazo esperado do instrumento financeiro; e

b) a situação econômica corrente e previsões razoáveis e justificáveis de eventuais alterações nas condições econômicas e de mercado que afetem o risco de crédito do instrumento, durante o seu prazo esperado, inclusive em virtude da existência de eventuais garantias ou colaterais vinculados ao

instrumento; e

II - a expectativa de recuperação do instrumento financeiro, considerando, no mínimo:

- a) os **custos de recuperação do instrumento**;
- b) as **características de eventuais garantias ou colaterais, tais como modalidade, liquidez e valor presente provável de realização**;
- c) as **taxas históricas de recuperação em instrumentos financeiros com características e risco de crédito similares**;
- d) a **concessão de vantagens à contraparte**; e
- e) a **situação econômica corrente e as previsões razoáveis e justificáveis de eventuais alterações nas condições econômicas e de mercado que possam afetar o valor presente provável de realização de eventuais garantias ou colaterais vinculados ao instrumento**.

[...]

§2º Para estimar a perda esperada, a instituição **deve utilizar técnica de mensuração compatível com a natureza e a complexidade dos instrumentos financeiros, o porte, o perfil de risco e o modelo de negócio da instituição**.

[...] (Brasil, 2021, grifo nosso).

Um ponto relevante da IFRS 9 é a diferenciação de categorias de mensuração, como custo amortizado, valor justo por meio de outros resultados abrangentes (FVOCI) - este também mencionado na Resolução CMN Nº 4.966/2021 – , e valor justo por meio do resultado (FVTPL) (Brasil, 2021; IFRS, 2025). Essa classificação reflete uma preocupação com a finalidade de uso dos ativos financeiros, algo que também poderia ser central nos RPPS, considerando que muitos investimentos são realizados para garantir passivos atuariais de longo prazo.

Essa lógica se liga diretamente com a questão abordada na IPC 14, que restringe o uso de marcação a mercado apenas a determinados ativos, ainda que esses não estejam alinhados ao horizonte de passivos da entidade (Brasil, 2022a).

A Resolução CMN Nº 4.966/2021 incorpora regras de provisionamento para perdas (art. 40) mais tolerantes quanto a metodologia do que o que consta na IFRS 9 (Brasil, 2021). Esta última,

por exemplo, define claramente os momentos de “stop accrual”, quando a apropriação de receitas de juros deve ser interrompida, e classifica os ativos como problemáticos após 91 dias de inadimplência, impondo um parâmetro objetivo (IFRS, 2025).

Além disso, prevê a possibilidade de reclassificação de tais ativos como performados somente após cumprirem critérios específicos de recuperação, conceito conhecido como “cura” ou “purga” (IFRS, 2025). Tais práticas, largamente empregadas no setor financeiro, poderiam inspirar avanços na regulação dos RPPS, especialmente para lidar com períodos de volatilidade econômica e instabilidade de fluxos de caixa.

Outro ponto de convergência entre as duas normas é a necessidade de maior alinhamento com as práticas de gerenciamento de risco. A IFRS 9 promove um modelo de *hedge accounting* que reflete de forma mais realista as estratégias de mitigação de riscos das entidades, enquanto a Resolução CMN Nº 4.966/2021 é menos detalhada quanto a este aspecto, provavelmente confiando na metodologia desenvolvida pelas Instituições Bancárias e nas Circulares do Banco Central para demais detalhes (Brasil, 2021; IFRS, 2025).

Para os RPPS, cuja sustentabilidade depende da gestão eficaz de riscos associados aos investimentos, esse alinhamento seria fundamental para assegurar a resiliência patrimonial e o cumprimento das obrigações previdenciárias.

Por fim, tanto a Resolução CMN Nº 4.966/2021 quanto a IFRS 9 enfatizam a importância da transparência nas demonstrações financeiras (Brasil, 2021; IFRS, 2025). A IFRS 9, com seus requisitos detalhados de divulgação sobre metodologias de mensuração e riscos, pode servir como referência para aprimorar os demonstrativos dos RPPS, especialmente no que diz respeito à compatibilidade entre ativos e passivos e à avaliação da saúde financeira dos regimes (IFRS, 2025).

## 6 CASOS

A fim de que não reste a impressão de que o debate é meramente acadêmico, estudamos alguns casos em que a aplicação das normas contábeis atualmente vigentes aos RPPS's pode acomodar as distorções que criticamos, ilustrando como essa desconexão entre norma e realidade pode distorcer os demonstrativos financeiros.

O **primeiro exemplo** diz respeito aos fundos de investimento em liquidação, estressados ou originalmente abertos, mas que foram posteriormente fechados para resgates. Na maioria dos casos, tal situação perdura a mais de 365 dias, o que autorizaria, a teor da norma para as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), a marcação a valor zero. Nessas situações, o valor histórico registrado perde a capacidade de bem representar o valor real dos ativos, e não há mercado secundário para consultar o valor venal.

O prolongamento do prazo para liquidação ou o encerramento da possibilidade de resgates indicam que esses fundos podem estar significativamente deteriorados, ainda que a contabilidade da administradora não exiba tais dificuldades. Assim, a marcação a valor zero parece ser a abordagem mais conservadora e adequada, salvo se for possível utilizar protocolos confiáveis de mensuração, como o teste de *impairment* ou a apuração do valor recuperável. A ausência de mecanismos claros para lidar com esses cenários na norma contábil teria como repercussão a superavaliação patrimonial.

Um **segundo exemplo** refere-se ao reconhecimento do valor presente de fluxos futuros cujo fato gerador ainda esteja por ocorrer. Por definição, como vimos acima, tais fluxos nem sequer deveriam ser classificados como "ativos". Quando o são, como no caso de operações de crédito ou contratos de parcelamento, deveriam vir acompanhados de uma análise robusta de risco, para que se faça a devida classificação de provisão de devedores duvidosos.

Um caso emblemático é o dos contratos de confissão e parcelamento de contribuições previdenciárias vencidas e não pagas, celebradas entre o RPPS e o ente central. Por que reconhecer esses valores pelo valor de face, quando frequentemente estão associados a inadimplência crônica que se reitera periodicamente? Amiúde encontram-se inadimplidas em prazos que superam um ano, autorizando, a teor da norma das EFPC, a marcação a valor zero. Não evidenciar tais fatos constitui prática que leva a falsa impressão de solvência e estabilidade, enquanto, em realidade, os fluxos de caixa eventualmente realizados ocorrem em patamar significativamente e sabidamente inferior.

**Outro exemplo** é o de receitas afetadas por lei ao RPPS, tais como outorgas variáveis de concessões, aluguéis de próprios públicos, fluxo de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), receitas da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) ou de *royalties*. Embora sejam registrados como ativos, esses fluxos estão sujeitos a eventos futuros e incertos, tanto no que tange à sua geração quanto à sua continuidade. Assim se conclui pois o mesmo procedimento legislativo que os criou pode os revogar, ou podem ainda ser inconstitucionais, tal a precariedade da base normativa na maioria das vezes. Essa incerteza exige que tais receitas sejam registradas com cautela, preferencialmente sujeitas a uma análise rigorosa de risco.

Um **quarto exemplo** é a contabilização de valores de Compensação Previdenciária (COMPREV), regulamentada pelo Decreto 10.139/2019, a receber (Brasil, 2019). Apesar de constituir uma obrigação formal da autarquia do seguro social, a execução prática tem representado historicamente mera fração dos direitos formalmente pleiteados. Tal comportamento reforça a necessidade de parcimônia na estimativa de valores projetados como a realizar. A inclusão do montante integral como ativo nos demonstrativos financeiros não reflete a realidade, podendo superestimar a capacidade patrimonial dos RPPS.

Por fim, quaisquer vantagens previstas futuras, independentemente

de sua origem, merecem adequado e razoável grau de ceticismo. A confiança irrestrita na concretização de receitas futuras sem uma estimativa crítica do risco de não execução pode transformar a escrituração de ativos em um exercício de ingenuidade contábil. Os RPPS devem adotar posturas prudentes, incorporando cenários adversos em suas análises e assegurando que os ativos registrados reflitam um valor que seja efetivamente realizável, seguindo as normas mais apropriadas para a categoria e uso dos ativos que ostentam.

## 7 CONCLUSÕES

Este capítulo buscou lançar luz sobre questões cruciais na contabilidade e gestão dos RPPS, explorando aspectos que afetam a transparência e a compreensão do estado patrimonial dessas entidades. A partir de uma abordagem zetética, examinamos as definições fundamentais de ativos e passivos, a possível aproximação dos RPPS com instituições financeiras, as lacunas na IPC 14, e outras balizas normativas, tais como as da Resolução CMN Nº 4.966/2021 e da IFRS 9. Ilustrei as análises com alguns exemplos concretos de distorções na evidenciação contábil dos RPPS's.

Identificou-se que os RPPS compartilham características importantes com instituições financeiras, especialmente no que diz respeito à intermediação de recursos e à necessidade de fidúcia. Apesar de não serem instituições financeiras no sentido estrito, a aplicação de paradigmas regulatórios mais sofisticados, como o provisionamento de perdas esperadas e a marcação a mercado, poderia contribuir para uma gestão mais transparente e resiliente.

A normatização contábil atual apresenta lacunas significativas que dificultam a correta mensuração e apresentação do patrimônio dos RPPS. A ausência de parâmetros claros para lidar com ativos problemáticos, como fundos de investimento estressados ou receitas futuras de alta incerteza,

reforça a necessidade de revisões que incorporem melhores práticas, alinhadas às utilizadas no mercado financeiro e em entidades complementares de previdência.

Sugerem-se três principais recomendações: (i) aprimorar as normas contábeis para melhor capturar a volatilidade e os riscos associados aos ativos e passivos dos RPPS, incluindo a adoção de critérios de mensuração mais dinâmicos e previsíveis; (ii) incorporar análises atuariais e de risco como elementos centrais na elaboração dos demonstrativos financeiros, assegurando maior precisão e alinhamento com a realidade; e (iii) promover maior convergência regulatória com práticas internacionais e nacionais de excelência, como as previstas na IFRS 9 e na Resolução CMNNº 4.966/2021, adaptando-as às especificidades do RPPS.

Essas iniciativas, se implementadas, poderiam não apenas fortalecer a governança e a transparência dos RPPS, mas também assegurar sua sustentabilidade no longo prazo, na medida em que permitiriam aos usuários da informação contábil – patrocinadores e segurados – o correto dimensionamento do esforço que se faz necessário.

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução BCB Nº 2, de 12 de agosto de 2020. Dispõe sobre os critérios gerais para elaboração e divulgação de demonstrações financeiras individuais [...]. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 48-52, 13 ago. 2020. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibnormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=2>. Acesso em 23 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução CMN Nº 4.963, de 25 de novembro de 2021. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ed. 223, p. 390, 29 nov. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cmn-n-4.963-de-25-de-novembro-de-2021-362755126>. Acesso em: 22 jan. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução CMN Nº 4.966, de 25 de novembro de 2021. Dispõe sobre os conceitos e os critérios contábeis aplicáveis a instrumentos financeiros, bem como para a designação e o reconhecimento das relações de proteção (contabilidade de hedge) pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas

a funcionar pelo Banco Central do Brasil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 393-400, 25 nov. 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibnormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4966>. Acesso em 12 jan. 2025

BRASIL. Decreto-Lei N° 204, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sôbre a exploração de loterias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 27 fev. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0204.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0204.htm). Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Decreto N° 10.139, de 28 de novembro de 2019. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 28 nov. 2019.

BRASIL. Lei Complementar N° 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 04 maio 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 22 fev. 2025.

BRASIL. Lei N° 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 31 dez. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4595.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.595%2C%20DE%2031%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201964&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20e,Nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.595%2C%20DE%2031%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201964&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20e,Nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias). Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Lei N° 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 10 jan. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Instruções de procedimentos contábeis*: IPC14 - Procedimentos contábeis relativos aos RPPS. 2022a. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:17165](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:17165). Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria N° 1.467, de 02 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei n° 9.717, de 1998, aos arts. 1° e 2° da Lei n° 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional n° 103, de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Presidência da República, 02 jun. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/9PortariaMTPn1.467de02jun2022Atualizadaat3jun2024.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Superintendência Nacional de Previdência Complementar. Resolução PREVIC N° 18, de 22 de dezembro de 2022c. Dispõe sobre os procedimentos contábeis, o plano contábil padrão, a função e o funcionamento das contas e a forma, o meio e a periodicidade de envio das demonstrações contábeis das entidades fechadas de previdência complementar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Conflito de Competência* N° 136.984 - SP

(2014/0296831-1). Relator: Min. Maria Thereza de Assis Moura. Brasília, 16 dez. 2014. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP). TC 71/015/17. Relator: Antônio Roque Citadini. Diário de Julgamento, 19 set. 2018.

CAIXA. Mega-Sena: probabilidade. 2024a. Disponível em: <https://loterias.caixa.gov.br/Paginas/Mega-Sena.aspx>. Acesso em: 12 jan. 2025.

CAIXA. Mega-Sena: Resultado Concurso 2810 (31/12/2024). 2024b. Disponível em: <https://loterias.caixa.gov.br/Paginas/Mega-Sena.aspx>. Acesso em: 20 jan. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual, de 04 de outubro de 2016. Aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. Brasília, DF, 23 de set. 2016. Disponível em: [https://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes\\_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTSPEC&arquivo=NBCTSPEC.doc](https://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTSPEC&arquivo=NBCTSPEC.doc). Acesso em: 26 jan. 2025.

IFRS. IFRS 9 Financial Instruments. 2025. Disponível em: <https://www.ifrs.org/issued-standards/list-of-standards/ifrs-9-financial-instruments/>. Acesso em 15 jan. 2025.

LII. Legal Information Institute. Beyond a reasonable doubt. Cornell Law School, 2020. Disponível em: [https://www.law.cornell.edu/wex/beyond\\_a\\_reasonable\\_doubt](https://www.law.cornell.edu/wex/beyond_a_reasonable_doubt). Acesso em: 12 jan. 2025.

LII. Legal Information Institute. Clear and convincing evidence. Cornell Law School, 2022a. Disponível em: [https://www.law.cornell.edu/wex/clear\\_and\\_convincing\\_evidence](https://www.law.cornell.edu/wex/clear_and_convincing_evidence). Acesso em: 12 jan. 2025

LII. Legal Information Institute. Preponderance of the evidence. Cornell Law School, 2022b. Disponível em: [https://www.law.cornell.edu/wex/preponderance\\_of\\_the\\_evidence](https://www.law.cornell.edu/wex/preponderance_of_the_evidence). Acesso em: 12 jan. 2025.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. Recuperação de Investimentos em Fundos Estruturados. In: VIEIRA, Lucia Helena (coord). Regimes Próprios: aspectos relevantes. V. 8. São Bernado do Campo: Abipem, 2019a.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. Responsabilização de Gestores de RPPS por Aplicações Financeiras. In: SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo; WARPENCHOWSKI, Ana Cristina Moraes (coord). Previdência e Reforma em Debate: estudos multidisciplinares sob a perspectiva do Regime Próprio. São Paulo: Lualri, 2019b.

SCHIRATO, Vitor Rhein. Fundos de Pensão e Regimes Públicos de Previdência Social. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

# 5 O DESAFIO DO CUMPRIMENTO DA META ATUARIAL SENDO O INVESTIMENTO, COM RISCO CONTROLADO, COMPROVADAMENTE UMA ESTRATÉGIA DE LONGO PRAZO

## **Gustavo Tuckmantel**

Formado em Administração de Empresas pela Universidade Mackenzie e Pós-graduado em *Financial Management* pelo Insper – SP, CEA e Assessor de Investimentos. Trabalhou em Bancos de Investimentos por 5 anos, além de ter sido Gerente de Investimentos de um *Family Office*, sócio da SMI Consultoria de Investimentos. Atualmente é sócio da Empresa Empire Capital.

Nassim Nicholas Taleb, matemático, analista de riscos, estatístico e autor libanês-americano, é amplamente reconhecido por suas ideias sobre risco, incerteza e complexidade, especialmente em finanças. Foi autor de grandes obras no meio acadêmico e financeiro como *Fooled by randomness* (2001), *The black swan* (2007) e *Antifragile* (2012) (Taleb, 2001, 2007, 2012).

Em seus textos, o autor enfatiza a necessidade de adotar um pensamento não linear ao lidar com investimentos. Ele alerta que confiar excessivamente em modelos tradicionais de alocação pode criar uma falsa sensação de controle sobre os mercados. Esses modelos, baseados em previsões lineares e dados passados, falham ao não considerar as incertezas e a complexidade reais dos mercados financeiros (Taleb, 2001, 2007, 2012).

Taleb (2007) introduz o conceito de “cisne negro”, que seriam eventos extremamente raros e imprevisíveis, mas com grande impacto. Ele destaca que esses eventos são comuns ao longo do tempo e impossíveis de serem antecipados ou mensurados com precisão, desafiando as suposições dos modelos tradicionais. A tentativa de antecipar esses eventos pode ser arriscada, pois muitas vezes eles não se enquadram nas previsões estabelecidas.

Por isso, o autor argumenta que é essencial compreender a incerteza intrínseca dos mercados. Em vez de buscar previsões exatas, ele sugere ajustar as estratégias de investimento de forma a lidar com a imprevisibilidade e a volatilidade. Em sua visão, o investidor deve estar preparado para o inesperado e adotar uma abordagem mais flexível e resiliente para lidar com os riscos (Taleb, 2007).

Isso fica claro quando analisamos as crises financeiras ao longo da história. Podemos citar, por exemplo, a Crise da Bolha das PontoCom de 2002, a Crise Financeira Global de 2008 e a crise causada pela pandemia de Covid-19, em 2019. Cada uma dessas crises teve causas distintas e inesperadas, surgindo após períodos de prosperidade dos mercados

(Taleb, 2001, 2007, 2012).

Na década de 90, o mercado de tecnologia viveu um período de grande prosperidade, especialmente nos Estados Unidos. A internet estava em ascensão e quase todas as inovações estavam ligadas a esse novo setor. O número de IPOs (Ofertas Públicas Iniciais) de empresas tecnológicas americanas atingiu um pico, com muitas delas sendo supervalorizadas, apesar de estarem em estágios iniciais de desenvolvimento. A especulação excessiva e a falta de sustentabilidade dos negócios tornaram-se características marcantes desse período (Taleb, 2001, 2007, 2012).

Em 2000, a Nasdaq, bolsa americana focada no setor de tecnologia, atingiu seu maior valor da época, chegando a 5.000 pontos. No entanto, em 2002, a bolha estourou e a Nasdaq sofreu uma queda drástica de mais de 90%, refletindo a gravidade da crise. Esse colapso foi um marco de uma enorme crise financeira no setor de tecnologia (Acervo O Globo, 2013).

As empresas que antes estavam superavaliadas sofreram grandes ajustes nos preços de suas ações e a bolha estourou de forma devastadora. Isso deixou um legado de empresas falidas e causou grandes perdas financeiras para investidores, fundos, empresários e muitas famílias, que perderam uma parte significativa de seu patrimônio.

Durante a primeira metade dos anos 2000, o mercado de ações americano começou a se recuperar da crise de 2002. Entre 2002 e 2007, o S&P500 subiu mais de 100% e a Nasdaq mais de 90%. O crédito estava em alta, dado o período de expansão monetária, com destaque para o crédito hipotecário. Os preços dos imóveis se tornaram especialmente alavancados. Após tamanha euforia e especulação, em 2008, os mercados começaram a cair drasticamente, levando a falência de grandes instituições financeiras, perdas severas de mais de 50% dos principais índices de bolsa americanos e, inclusive, a necessidade de intervenções dos governos nas economias (Taleb, 2001, 2007, 2012).

O período foi marcado pela quebra de grandes bancos como Lehman

Brothers, Bear Stearns, Merrill Lynch, Washington Mutual e Countrywide Financial. O impacto sobre a economia foi muito forte e repercutiu de forma global. O governo dos EUA teve de intervir na economia e ajudou a intermediar a compra de alguns desses bancos por outras instituições para evitar que o estrago fosse maior (Taleb, 2001, 2007, 2012).

No final do ano de 2019, o mercado vinha vivendo bons momentos. Nos EUA, as bolsas oscilavam em uma tendência positiva há alguns anos. No Brasil, o índice Ibovespa vinha entregando grandes altas desde 2016. Porém, ao fim de 2019, uma nova doença começou a tomar conta dos noticiários, agindo de forma global e assustando os mercados. O índice Ibovespa chegou a cair 50% em março de 2020 (Forbes, 2020).

O evento do Covid atingiu todo o planeta e afetou a economia mundial. As bolsas sofreram em todos os países e empresas e famílias foram atingidas pelo impacto da crise. Os bancos centrais de diversos países tiveram que injetar capital em suas economias para fazer com que se recuperassem.

Cada um dos eventos acima relatado, trouxe grande impacto para a economia e fizeram com que uma grande quantidade de capital desaparecesse, sem que muito pudesse ser feito naquele momento. É sobre isso que Taleb, assim como muitos outros autores, insiste quando fala sobre incerteza, complexidade e não linearidade na economia (Taleb, 2001, 2007, 2012).

Atualmente, ao analisar o histórico das crises mencionadas, diversos autores argumentam que, em teoria, elas poderiam ter sido previstas. No entanto, o que precedeu essas crises foi um período de intensa especulação nos mercados financeiros. A maior parte dos participantes do mercado não reconhecia a existência de uma bolha ou a iminência de um colapso, demonstrando uma crença generalizada de que as condições de prosperidade continuariam ignorando os sinais de instabilidade estrutural.

O grande desafio em uma economia globalizada e dinâmica é

compreender os movimentos de mercado em tempo real. As condições econômicas mudam rapidamente e é fundamental analisar de forma contínua os fatores que influenciam esses movimentos para identificar oportunidades de investimento.

Além disso, capturar retornos exige capacidade de agir no momento certo, quando as condições de mercado favorecem determinados ativos. Isso demanda uma análise estratégica e um entendimento profundo das tendências econômicas e dos comportamentos dos mercados (Sharpe, 1964).

Por outro lado, em períodos de derrocada nos mercados, a proteção do capital se torna crucial. Saber quando ajustar ou reverter estratégias de investimento, minimizando perdas, é essencial para garantir a sustentabilidade dos resultados a longo prazo e evitar danos irreversíveis ao portfólio.

Em 1999, durante uma conferência de acionistas da Berkshire Hathaway, o renomado investidor Warren Buffett usou uma frase já bastante conhecida, ao ser questionado sobre um dos fatores que contribuíram para seu sucesso: “compre ao som dos canhões e venda ao som dos violinos” (Buffet, 1999). A frase, frequentemente citada em conferências, congressos e reuniões, ilustra uma verdade incômoda, mas essencial: a importância de aproveitar os ciclos econômicos, especialmente para investidores com um horizonte de longo prazo. Essa abordagem reflete a capacidade de agir estrategicamente durante períodos de volatilidade e incerteza.

Outro ponto crucial para o sucesso de Buffett, frequentemente destacado em suas palestras e escritos, é a ênfase no longo prazo, sendo defensor, como muitos outros autores e atuantes do mercado, da importância de se posicionar quando o mercado traz boas oportunidades, desde que em ativos comprovadamente de qualidade (Buffet, 1999).

Investir com uma visão de longo prazo permite que os preços dos

ativos se ajustem à sua verdadeira realidade econômica, mitigando os efeitos de flutuações de curto prazo (Bogle, 2007). Esse enfoque, que exclui a busca por ganhos imediatos, é fundamental para aqueles que buscam maximizar seus retornos de forma consistente ao longo do tempo.

Além disso, o longo prazo proporciona a oportunidade de aproveitar os efeitos dos juros compostos, um dos maiores aliados dos investidores. Ao reinvestir os lucros e permitir que os rendimentos se acumulem, é possível potencializar os retornos, ampliando significativamente o patrimônio acumulado. Esse conceito também é um pilar das estratégias de Buffett, que acredita que, com tempo e paciência, é possível superar as flutuações temporárias do mercado e alcançar retornos expressivos (Buffet, 1999).

Um exemplo que demonstra a multiplicação de capital, seguindo os pontos analisados:

Na crise de 2008, citada anteriormente, muitos bancos se tornaram insolventes. Para ajudar na recuperação da economia e evitar um problema ainda maior, diversos deles sofreram intervenção, venda de participações ou injeção de capital por acionistas. Um desses casos, bastante conhecido, é o do banco Goldman Sachs. Na época, Warren Buffet comprou 5 bilhões de dólares de ações do banco e as vendeu em 2013, quando a economia já havia se recuperado, com mais de 60% de retorno sobre o capital investido (BBC Brasil, 2008).

Diversas são as janelas de oportunidade de posicionamento em bons ativos, mas a economia nesses momentos não costuma estar em grande forma ou, para Buffet, está “com som de canhões”.

O Regime de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) desempenha um papel crucial na segurança financeira e bem-estar dos servidores públicos, além de ser um componente importante na gestão fiscal e na estabilidade econômica de um país.

Porém, sua relevância na garantia dos recursos previdenciários aos

aposentados passou por diversas provações ao longo do tempo. Desde os mais distintos interesses em usar esses recursos para outros fins, a falta de gestão qualificada, fraudes, entre outros.

O RPPS foi pouco a pouco evoluindo, passando por diversas resoluções, portarias e listas. Sempre ajustando as necessidades que esse importante regime de previdência exigiu.

Atualmente, observa-se uma tendência contínua de melhoria, com o objetivo de adotar novas práticas e se aproximar dos modelos de gestão de grandes investidores institucionais, como fundos de pensão, seguradoras, endowments e fundos soberanos (Brasil, 2018). No entanto, esse movimento deve ocorrer dentro dos limites e das possibilidades específicas de cada contexto, respeitando as restrições e a realidade de cada instituição.

Uma grande evolução para o sistema foi o aumento da qualificação das peças atuantes com a criação de comitês e conselhos mais capacitados, além dos gestores diretos, contribuindo para o fortalecimento de estruturas mais robustas e eficientes para tomada de decisões.

Entre as questões mais relevantes em um RPPS está o cálculo atuarial que tem como objetivo avaliar e quantificar as obrigações financeiras de uma entidade, especialmente em contextos de previdência, seguros e fundos de pensão (Brasil, 2018). Ele envolve a análise detalhada de dados estatísticos e financeiros para projetar as expectativas futuras de fluxos de caixa, como os pagamentos de aposentadorias ou indenizações. Esse processo leva em consideração uma série de variáveis, incluindo a longevidade dos indivíduos, taxas de juros, índices de mortalidade e outros parâmetros econômicos e demográficos que influenciam os compromissos financeiros da entidade ao longo do tempo (Brasil, 2018).

Esse cálculo é fundamental para garantir que os recursos disponíveis sejam suficientes para cobrir os compromissos futuros, possibilitando uma gestão eficiente e segura dos fundos. Ele também auxilia na determinação

das contribuições necessárias para garantir que o plano de previdência seja sustentável ao longo do tempo, ajustando as premissas conforme as mudanças nas condições econômicas e demográficas.

A partir disso, tem-se o cálculo da meta atuarial do RPPS, que estabelece o valor necessário que deve ser arrecadado ou investido para garantir o equilíbrio entre o que é necessário para pagar as aposentadorias no futuro e o que está disponível no presente (Brasil, 2018).

Temos diversos fatores que são determinantes para entender como está a estrutura de entrada de capital no RPPS e projetar a saída de recursos como, por exemplo, uma base consistente e correta para o estudo, premissas bem estabelecidas, uma gestão de risco eficiente e a reavaliação constante.

Junto a esse cálculo bem parametrizado há outras ferramentas que podem ser empregadas, melhorando ainda mais a gestão financeira do RPPS. Uma delas é o ALM (*Asset Liability Management*), que visa trabalhar com projeções de premissas econômicas para casar da melhor forma o ativo e o passivo.

Essas ferramentas têm sua fundamentação baseada na premissa de um portfólio bem estruturado, diversificado e focado no longo prazo, com o objetivo de otimizar os resultados dos investimentos, mantendo um risco adequado (IPREV, 2024).

O RPPS representa um passivo estratégico também para gestoras, pois sua natureza de investidor de longo prazo elimina a necessidade de resgates frequentes, possibilitando ajustes gradativos conforme as condições do mercado. No entanto, é fundamental que todos os fatores envolvidos, como a escolha de estratégias e a gestão de riscos, sejam rigorosamente monitorados e aplicados. O uso inadequado desses elementos pode comprometer a obtenção de resultados positivos no longo prazo.

O grande desafio está em equilibrar essa a equação de atender às necessidades futuras de desembolso enquanto se busca otimizar o retorno dos investimentos para garantir que os recursos sejam suficientes para cobrir essas obrigações.

A cada avanço que ocorre em qualificação do sistema, tanto de pessoal como de legislação, o casamento entre a parte atuarial e a gestão de investimentos pode ser progressivamente aprimorado, aproximando-se cada vez mais de um modelo ideal e eficiente.

A necessidade do RPPS sempre foi uma integração perfeita dessas duas figuras, contudo, conforme relatado inicialmente, os mercados não agem de forma linear, não permitindo que a parte atuarial atue como uma engrenagem 100% ajustada com os investimentos pois, a cada ano, esse ciclo necessita de ajustes.

O RPPS possui, em média, uma necessidade atuarial de desembolso de 25 a 30 anos (isso varia de RPPS para RPPS). Ou seja, há um período de acúmulo, onde é muito importante que o dinheiro seja bem investido para depois ser destinado aos beneficiários (Brasil, 2000). Destaca-se que, mesmo no período de acúmulo, há desembolsos, mas em menor proporção. E no período de desembolso, segue havendo a parte de investimentos.

A existência de um *duration* atuarial de longo prazo oferece uma vantagem significativa para a alocação eficiente dos recursos, pois o horizonte temporal mais amplo é uma premissa fundamental para o sucesso de um bom investimento. Aproveitar o longo prazo permite que os investimentos se ajustem naturalmente às flutuações de mercado e alcancem retornos mais consistentes. Essa abordagem visa maximizar o retorno real do portfólio, minimizando as influências da volatilidade de curto prazo.

A segunda premissa essencial em uma estratégia de investimento sólida é a diversificação, que visa reduzir riscos e potencializar os ganhos no longo prazo. Ela envolve a distribuição dos recursos entre uma variedade

de ativos financeiros, setores econômicos e classes de investimentos diversos, como ações, títulos de renda fixa, fundos imobiliários e fundos de participações, com o objetivo de diluir o impacto de eventuais perdas em um único ativo ou setor (Markowitz, 1959).

Por meio da diversificação, busca-se mitigar os riscos específicos de cada classe de ativos, aumentando a segurança da carteira frente a eventos adversos que possam afetar o mercado. A diversificação eficaz permite que o portfólio se beneficie de múltiplas fontes de retorno, proporcionando uma proteção mais robusta contra incertezas econômicas e financeiras, promovendo uma maior estabilidade para o investidor ao longo do tempo.

Além de trazer uma maior proteção ao portfólio, diante de eventos não esperados, diversificar a carteira permite que o investidor se beneficie de oportunidades em diferentes mercados, que podem não estar correlacionados entre si. Enquanto um mercado ou classe de ativos está em baixa, outro pode estar em alta, equilibrando os resultados globais da carteira.

Ainda é possível, através da diversificação, reduzir a volatilidade do portfólio e dar maior consistência aos resultados.

Harry Markowitz, pai da teoria moderna do portfólio, descrita em seu artigo *Portfolio Selection*, de 1952, que deu a ele o Prêmio Nobel em 1990, Markowitz demonstrou matematicamente como uma carteira diversificada pode reduzir seu risco total, mantendo o retorno esperado. Ele introduziu o conceito de “fronteira eficiente”, que descreve a melhor combinação possível de ativos que maximizam os retornos para um nível dado de risco (Markowitz, 1952).

William Sharpe, outro ganhador do Prêmio Nobel de Economia, é conhecido pelo Índice de Sharpe, que é usado para avaliar a rentabilidade ajustada ao risco de um portfólio (Sharpe, 1994). Ele também contribuiu para a teoria de portfólio e ajudou a entender como a diversificação pode

reduzir o risco sem sacrificar o retorno. A teoria de Sharpe complementa a de Markowitz, enfatizando a importância de ajustar o risco ao avaliar um portfólio.

Ao longo dos anos, diversos autores abordaram o tema da diversificação, como John Bogle, que introduziu o conceito de utilização de fundos de índice como uma estratégia eficiente para investimentos em fundos (Bogle, 2009). Benjamin Graham, por sua vez, sempre enfatizou a importância da análise fundamentalista na avaliação de cada ativo, destacando a necessidade de uma abordagem rigorosa e detalhada para a seleção de investimentos (Graham, 2003).

O RPPS tem avançado na busca pela evolução da diversificação, adotando resoluções cada vez mais aprimoradas que estabelecem limites de investimentos com base nos níveis de gestão de cada fundo. Essa abordagem é crucial, pois permite alinhar os processos de gestão à educação financeira, promovendo uma análise cuidadosa das decisões de investimento, bem como a conscientização sobre os riscos envolvidos.

Esse progresso no RPPS representa um importante passo, pois demonstra a capacidade de adaptar as práticas de gestão a um ambiente financeiro dinâmico e complexo. Ao seguir esse caminho, os RPPS conseguem equilibrar a busca por melhores retornos com a necessidade de garantir maior segurança e sustentabilidade, mitigando riscos e promovendo uma gestão mais responsável e informada dos recursos.

Diante das incertezas que caracterizam os mercados financeiros, a diversificação de carteira se torna uma das estratégias mais importantes para reduzir o risco e aumentar as chances de retorno a longo prazo. A diversificação permite que o RPPS distribua seus investimentos entre diferentes tipos de ativos, como ações, títulos públicos, imóveis e fundos imobiliários, o que reduz a exposição a um único tipo de risco e proporciona uma proteção ao portfólio, uma vez que, enquanto alguns ativos podem ter um desempenho ruim, outros podem se valorizar.

Porém, a diversificação por si só não elimina todos os riscos. É necessário que a carteira de investimentos seja construída de forma estratégica, de acordo com as necessidades específicas do RPPS. Em tempos de alta volatilidade no mercado, como em crises financeiras, a gestão da carteira deve ser ajustada com base na avaliação contínua dos riscos e projeções.

O RPPS define sua meta de investimentos com base na inflação acrescida de uma taxa pré-estabelecida, a qual, atualmente, é regulamentada por portaria (Brasil, 2018). Essa taxa serve como referência para a definição da meta a ser alcançada, orientando a formulação da estratégia de investimento do regime.

A definição de uma meta de investimentos é fundamental para estabelecer uma política clara e direcionada na busca de resultados. Essa meta deve ser formalizada por escrito e revisada anualmente, incluindo parâmetros específicos, estratégias mínimas e máximas, além da definição de metas para a alocação dos ativos. Isso proporciona uma visão antecipada sobre a diversificação dos investimentos.

Estabelecer uma meta de investimentos anual implica na necessidade de alcançá-la, a fim de colaborar com o cálculo atuarial de forma mais assertiva e, principalmente, evitar o aumento do déficit na Previdência.

Contudo, como o mercado de investimentos é extremamente dinâmico, como acima relatado, passando por diversas crises e/ou altas não imaginadas, é muito difícil que a meta seja sempre alcançada. Em alguns anos, nenhum dos *benchmarks* que pode receber investimentos se aproxima da meta atuarial, não havendo o que ser feito, já em outros, diversos dos índices superam a meta com folga.

Com isso, o RPPS precisa montar estratégias de investimentos que consigam, com um baixo risco, entregar a meta de investimentos e fazer seu patrimônio crescer.

A dificuldade para usar métricas que consigam atingir esses objetivos faz com que muitas discussões a respeito do posicionamento das carteiras de investimentos sejam levantadas por seus comitês, conselhos e realcem dúvidas na cabeça dos gestores. Isto, pois, há mais de um caminho que pode ser seguido: o de buscar a meta do ano pensando apenas no curto prazo dentro de um ano ou o de seguir premissas reconhecidas de investimentos, diversificar mais a carteira e tentar buscar resultados com menor risco no longo prazo.

Os RPPS passaram por uma significativa evolução ao longo do tempo. Eles ganharam acesso a uma educação financeira mais robusta, passaram a contar com ferramentas de gestão mais sofisticadas e suas normas de atuação foram reescritas e aprimoradas. Além disso, passaram a ser mais fiscalizados, com a exigência de certificações, a reestruturação de suas composições e a formalização de seus processos (Brasil, 2001). Agora, cabe a esses sistemas entenderem o melhor posicionamento estratégico, a fim de definir ações que garantam a entrega de resultados consistentes e sustentáveis.

Não existe apenas uma forma de se fazer gestão. O que é preciso saber é que os mercados passam por ciclos e oscilam muito, trazendo muitos problemas e muitas oportunidades. Os estudos sobre investimentos de carteiras estão muito evoluídos, há muitas métricas e formas para se pensar o portfólio, de forma a garantir uma segurança grande do que se está fazendo.

Dada a característica do RPPS de um atuarial de longo prazo e a possibilidade de diversificar a carteira, permitida pela resolução que norteia os investimentos, isso deve ser utilizado, mas nunca se distanciando em muito de suas metas de curto prazo. O caminho deve ser sempre o bom senso. O misto de uma alocação que, por um lado, garante parte do resultado e, por outro, busca uma entrega bastante diferenciada, que colabora para bons resultados de longo prazo.

Se Buffet (1999), Munger (2022), Markowitz (1952, 1959) e Taleb

(2005, 2007, 2012) nos ensinam valiosas lições sobre crises, mercados, alocação de longo prazo e diversificação eficaz, devemos extrair o melhor desses conceitos e adaptá-los à realidade e viabilidade do modelo RPPS, enriquecendo, dessa forma, ainda mais o segmento e fortalecendo suas práticas de gestão.

## REFERÊNCIAS

- ACERVO O GLOBO. *Bolha da Nasdaq estourou em 2000*. 2013. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/bolha-da-nasdaq-estourou-em-2000-9284094>. Acesso em: 22 jan. 2025.
- BBC BRASIL. *Buffett compra US\$ 5 bi em ações do Goldman Sachs*. 2008. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080924\\_goldmansachscomprafn](https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080924_goldmansachscomprafn). Acesso em: 12 jan. 2025.
- BOGLE, John C. *Common sense on mutual funds: new imperatives for the intelligent investor*. New Jersey: Wiley, 2009.
- BOGLE, John C. *The little book of common sense investing: the only way to guarantee your fair share of stock market returns*. New Jersey: Wiley, 2007.
- BRASIL. Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 11 abr. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3788.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3788.htm). Acesso em: 25 jan. 2023.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 04 maio 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 03 fev. 2025.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 19 nov. 2018b. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/11/PORTARIA-MF-no-464-de-19nov2018-publicada.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2023.
- BUFFETT, Warren. *Berkshire Hathaway Annual Shareholders Meeting*. 1999. Disponível em: <https://buffett.cnbc.com/video/2023/11/06/morning-session---1999-berkshire-hathaway-annual-meeting.html>. Acesso em: 22 jan. 2025.
- FORBES. *Covid-19 faz Ibovespa despencar 30% em março*. 2020. Disponível em: <https://forbes.com.br/last/2020/03/covid-19-faz-ibovespa-despencar-30-em-marco/>. Acesso em: 23 jan. 2025.

GRAHAM, Benjamin. *The intelligent investor: the definitive book on value investing*. New York: Harper Business, 2003.

IPREV. *Asset Liability Management (ALM)*. Brasília, DF: Instituto de Previdência do Distrito Federal, 2024. Disponível em: [https://www.iprev.df.gov.br/documents/d/guest/relatorio\\_alm\\_2024#:~:text=investimentos%20consegue%2Dse%20um%20risco%20menor%20que%20a,o%20melhor%20conjunto%20poss%C3%ADvel%20de%20carteiras%2C%20isto](https://www.iprev.df.gov.br/documents/d/guest/relatorio_alm_2024#:~:text=investimentos%20consegue%2Dse%20um%20risco%20menor%20que%20a,o%20melhor%20conjunto%20poss%C3%ADvel%20de%20carteiras%2C%20isto). Acesso em: 22 jan. 2025.

MARKOWITZ, Harry M. *Portfolio Selection: efficient diversification of investments*. Connecticut: Yale University Press, 1959.

MARKOWITZ, H. Portfolio selection. *The Journal of Finance*, v. 7, n. 1, p. 77-91, 1952. DOI <https://doi.org/10.2307/2975974>

MUNGER, Charlie. *O investidor completo*. 1. ed. São Paulo: H1, 2022.

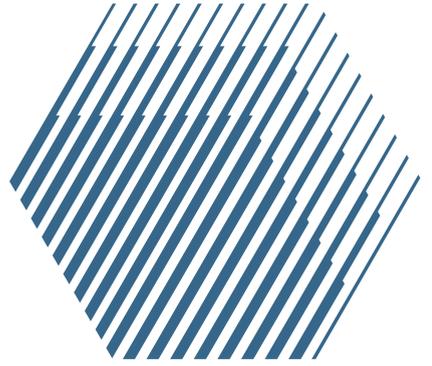
SHARPE, William F. Capital asset prices: a theory of market equilibrium under conditions of risk. *The Journal of Finance*, v. 19, n. 3, p. 425-606, 1964. DOI <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1964.tb02865.x>

SHARPE, William F. The Sharpe Ratio. *Journal of Portfolio Management*, v. 21, n. 1, p. 49-58, 1994. DOI 10.3905/jpm.1994.409501

TALEB, Nassim Nicholas. *Antifragile: things that gain from disorder*. New York: Random House, 2012. ISBN 9781400067824

TALEB, Nassim Nicholas. *Fooled by Randomness: the hidden role of chance in life and in the markets*. 2. ed. New York: Random House, 2005. ISBN 9780812975215

TALEB, Nassim Nicholas. *The Black Swan: the impact of the highly improbable*. New York: Random House, 2007. ISBN 9781400063512



# 6

## O JULGAMENTO DO TEMA 968 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: CONSTITUCIONALIDADE DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA

### **Cláudia Fernanda Iten**

Graduada em Direito pela Universidade Regional de Blumenau em 2004, com pós-graduação em Direito Processual Civil pela Univali (2005/2006), especialização em Direito Previdenciário do Servidor Público (2010/2011) e MBA em Cooperativismo de Crédito pelo INPG (2014/2015). Possui a Certificação de Gestores de Regime Próprio de Previdência Social (CGRPPS) pela APIMEC, a Certificação ICSS com ênfase em Administração, as Certificações Profissionais RPPS – Dirigente Avançado e de Investimentos Básico. Membro da Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes (COPAJURE) e membro suplente do Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social (CNRPPS). Ocupa o cargo de Coordenadora-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal no Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social da Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social desde 2022.

### **Marina Andrade Pires Sousa**

Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UnB) em 1987 e em Direito pelo Centro Universitário (UDF) em 1998, especialista em Direito Tributário e Finanças Públicas pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) em 2007. Ocupou o cargo de Analista de Finanças e Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal de 1992 a 1998. Atualmente, é Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil, com 25 anos de exercício no Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social da Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social, atuando na Orientação Técnica dos Regimes Próprios de Previdência Social e acompanhamento das ações judiciais em matéria previdenciária nos tribunais superiores.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 13 de dezembro de 2024, o Supremo Tribunal Federal (STF) encerrou o julgamento do Tema 968 da Repercussão Geral, estabelecido para definir os limites da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria de previdência do servidor. O cerne da discussão foi a constitucionalidade do estabelecimento e a aplicação, pela União, de sanções pelo descumprimento da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, aos demais entes federativos que instituíram Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) para seus servidores (Brasil, 2017).

Essa decisão representa um marco significativo para os RPPS, que permitirá o encerramento de dezenas de ações judiciais que, há mais de duas décadas questionavam a constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei nº 9.717/1998<sup>1</sup> e do Decreto nº 3.788/2001. A partir de agora, os esforços dos entes federativos que não observaram as normas gerais deverão se concentrar na adoção de medidas voltadas ao atingimento e à manutenção do equilíbrio e da sustentabilidade dos RPPS.

### O Recurso Extraordinário (RE) nº 1007271 – processo representativo

1 Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

[...]

Art. 9º Compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários:

I - a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento;

II - o estabelecimento e a publicação de parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, para preservação do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial;

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei;

IV - a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que atestará, para os fins do disposto no art. 7º desta Lei, o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, na forma, na periodicidade e nos critérios por ela definidos, dados e informações sobre o regime próprio de previdência social e seus segurados (Brasil, 1998).

do Tema 968 – interposto pela União, foi admitido no sistema de repercussão geral da Corte com a seguinte descrição:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 2º e 24, inc. XII e § 1º, da Constituição da República, a constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001, no aspecto em que estabelecem medidas sancionatórias ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos (Brasil, 2017).

Neste artigo será abordado o caso e analisado o Acórdão do STF proferido no RE nº 1007271, com foco nos argumentos apresentados e na fundamentação jurídica utilizada. Esses argumentos representam um balizador do entendimento majoritário da Corte sobre a previdência do servidor, especialmente a respeito da importância da manutenção do equilíbrio dos RPPS.

## 2 QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM DEBATE

O artigo 24, inciso XII da Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece competências concorrentes entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre previdência social<sup>2</sup> (Brasil, 1988) A distribuição constitucional de competências é um mecanismo constitucional que garante autonomia aos entes federativos e assegura a manutenção do pacto federativo.

2 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.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (Brasil, 1988).

No que concerne às matérias de competência concorrente do art. 24, a União foi responsabilizada por estabelecer normas gerais, cabendo aos demais entes federativos suplementá-las (Brasil, 1988). O inciso XII do art. 24 foi disciplinado pela União, quanto à previdência do servidor, pela Lei nº 9.717/1998 (Brasil, 1998).

Desde o início do acompanhamento e fiscalização efetiva, pelo Ministério da Previdência Social, do cumprimento das regras gerais da Lei para funcionamento dos RPPS e da aplicação das sanções previstas, o cumprimento das normas gerais pelos entes federativos foi objeto de uma quantidade crescente de demandas judiciais.

O RE 1007271 levou essa discussão para avaliação do STF, que proferiu sua decisão com o objetivo de, além de resolver o caso concreto, uniformizar as decisões nas demais instâncias do Poder Judiciário. Considerando que os questionamentos alvejaram a possibilidade de a União impor sanções administrativas em casos de descumprimento das normas gerais, essa foi a questão constitucional longamente debatida na discussão do Tema 968 (Brasil, 2017).

### 3 CONTEXTO E HISTÓRICO DO CASO

O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) é o instrumento instituído pela União por intermédio do Decreto nº 3.788/2001<sup>3</sup>, para implementação do art. 7º da Lei nº 9.717/1998, que impede a liberação de recursos e empréstimos federais, em razão do descumprimento das normas gerais dos RPPS pelos entes subnacionais. O Ministério da Previdência Social verifica o atendimento das normas durante o acompanhamento dos RPPS, realizado com fundamento nas competências que o art. 9º da Lei lhe atribuiu diretamente (Brasil, 2001).

<sup>3</sup> Art. 1º O Ministério da Previdência e Assistência Social fornecerá aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, que atestará o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...] (Brasil, 2001).

O CRP é disponibilizado eletronicamente quando os entes estão regulares quanto aos seus RPPS, possibilitando que os órgãos da União encarregados de realizar as operações de liberação de recursos e celebração de acordos tenham segurança na realização dessas operações.

Em 27/10/2016, a União interpôs o RE 1007271 no STF com o objetivo de mudar o Acórdão do TRF da 5ª Região, que julgou inconstitucional a exigência do CRP do município de Passira/PE feita pela União (Brasil, 2017). Esse processo representou, no STF, a controvérsia que se repetia em muitos tribunais, com o objetivo de que o STF avaliasse e assegurasse a validade das exigências constantes da Lei nº 9.717/1998 e do CRP.

O Supremo Tribunal Federal admitiu o RE em decisão de 12/10/2017, com o objetivo de emitir uma decisão válida para todos os processos judiciais que tenham a mesma discussão. A admissão do recurso foi possível porque o Plenário Virtual do STF, por unanimidade, entendeu que o caso representa uma controvérsia constitucional existente em todo o país, com repercussão geral e não apenas entre as partes, ou seja, havia uma dimensão objetiva na discussão, cujo resultado afetaria a ordem jurídica e a interpretação do direito.

A existência de repercussão geral da discussão é um pré-requisito para que o STF admita e examine a matéria de um processo originado dos Tribunais. Pela mesma razão – a repercussão geral do assunto – a decisão gera efeitos para além das partes, pois se considera que o impacto, econômico, político e jurídico da discussão apresentada ultrapassa os interesses subjetivos. O Tema 968 foi descrito pela Corte nesses termos: Competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária no que diz respeito ao descumprimento da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.778/2001 pelos demais entes federados (Brasil, 2017).

O Acórdão do reconhecimento da repercussão geral da questão suscitada no RE nº 1007271 foi proferido com a seguinte ementa:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO FINANCEIRO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. UNIÃO. NORMAS GERAIS. DESCUMPRIMENTO DE NORMA PELOS DEMAIS ENTES FEDERADOS. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA CRP. LEI 9.717/1998. DECRETO 3.788/2001. PORTARIA MPS 204/2008 E ALTERAÇÕES.

1. A controvérsia em tela consiste na constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001, que institui o Certificado de Regularidade Previdenciária, no aspecto em que estabelecem medidas restritivas ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.
2. A questão referente ao alcance da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária, ainda que de natureza sancionatória, no que diz respeito ao descumprimento das normas da Lei 9.717/1998 pelos demais entes federados, possui repercussão geral.
3. Preliminar de repercussão geral reconhecida (Brasil, 2017).

Ocorre que, antes do julgamento do mérito do Recurso, ocorreram mudanças normativas relacionadas ao tema e que influenciariam sua condução. A primeira delas foi a edição da Lei nº 13.846/2019, que inseriu, no art. 9º da Lei nº 9.717/1998, a previsão de emissão do CRP pela União (Brasil, 2019c). Essa alteração foi importante porque esclareceu as competências da União na Lei Geral, incluindo expressamente, a competência para a emissão do CRP, como instrumento de atestar o cumprimento, pelos entes federativos, dos critérios e exigências aplicáveis aos RPPS.

A segunda e ainda mais importante inovação legislativa a respeito do acompanhamento dos RPPS se deu com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, que expressamente recepcionou (no art. 9º) a Lei nº 9.717/1998 até que sobrevenha Lei Complementar que estabelecerá normas de responsabilidade na gestão e funcionamento dos regimes próprios dos servidores (Brasil, 2019a). As sanções antes previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 foram transformadas em normas constitucionais de finanças públicas voltadas a assegurar o cumprimento das normas gerais dos regimes próprios, conforme art. 167, XIII da

Constituição, inserido pela Emenda<sup>4</sup> (Brasil, 1988).

Significa que o Poder Constituinte derivado criou impedimentos à União de realizar transferências voluntárias de recursos, conceder avais, garantias e subvenções aos entes subnacionais que descumprirem as regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social.

Ainda no art. 167 da CF, foi incluído o inciso XII com importante previsão para o equilíbrio dos RPPS antes constante da Lei Geral: a vedação da utilização de recursos de RPPS para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do regime<sup>5</sup> (Brasil, 1988).

Na mesma linha de garantir a sustentabilidade dos RPPS, a EC n° 103/2019 previu a edição de Lei complementar federal com normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade dos RPPS, na redação do § 22 do art. 40<sup>6</sup>. Além das regras que a própria Emenda previu

4 Art. 167. São vedados:

[...]

XIII - a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social (Brasil, 1988).

5 Art. 167. São vedados:

[...]

XII - na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento (Brasil, 1988).

**6 § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:**

I - requisitos para sua extinção e conseqüente migração para o Regime Geral de Previdência Social;

II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;

III - fiscalização pela União e controle externo e social;

IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;

V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;

VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial;

VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;

e até que essa lei complementar à CF seja editada, o art. 9º da EC 103 recepcionou a Lei nº 9.717/1998, com status de Lei complementar (Brasil, 2019a).

Logo depois da promulgação da EC nº 103/2019, foi editado o Decreto nº 10.188, de 20/12/2019, que instituiu o Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social - CNRPPS, composto por 15 membros, sendo que 5 são da esfera federal, 5 da estadual e 5 da municipal, que representam governos, entidades gestora dos RPPS, Tribunais de Contas e segurados e beneficiários (Brasil, 2019b).

Esse Conselho foi criado com o objetivo de possibilitar que os entes federativos participem da definição das políticas e das diretrizes gerais relativas aos RPPS, proponham a elaboração e revisão de normas gerais e examinem proposições de normas e procedimentos relativos aos RPPS, permitindo evitar justamente a invasão de competências. Embora a publicação das normas gerais continue realizada formalmente pela União, por meio do Ministério da Previdência Social, os entes federativos participam materialmente de sua elaboração. **Trata-se de uma nova definição de acompanhamento, em que os entes subnacionais participam da definição das políticas e diretrizes gerais e da elaboração e revisão das normas e procedimentos relativos aos RPPS** (Brasil, 2019b, grifo nosso).

O CNRPPS está em consonância com o inciso VII do art. 194 da Constituição Federal, no que diz respeito à gestão quadripartite da seguridade social, pois possibilita a participação de representantes dos servidores, dos entes, dos aposentados e do governo em sua composição (Brasil, 2019b).

A propósito, a existência do CNRPPS e a sua importância para o

---

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;

IX - condições para adesão a consórcio público;

X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias (Brasil, 2019a, grifo nosso).

caso foi informada no memorial da AGU juntado aos autos ao início do julgamento.

Em 28/06/2024, o STF iniciou o julgamento do RE 1007271 (Tema 968) com a emissão do voto do Ministro Edson Fachin, relator do caso, negando provimento ao recurso da União. O Ministro entendeu que a imposição de sanções pela União aos entes federativos que descumprissem as normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS seria inconstitucional por ofensa ao § 1º do art. 24, da Constituição, segundo o qual a União deve se limitar a estabelecer normas gerais. Por conseqüência, não caberia a negativa de emissão do CRP e o registro negativo dos entes no CAUC. Segundo ele, tais medidas sancionatórias violariam a autonomia dos entes federativos, prevista na Constituição (Brasil, 2017).

O relator propôs aos demais ministros, a adoção da seguinte tese de repercussão geral para o Tema 968 (RE 1007271):

É inconstitucional o estabelecimento de medidas sancionatórias ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, previsto nos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001 (Brasil, 2017).

Depois dos votos do Relator e dos Ministros Alexandre de Moraes e Cármen Lúcia, que o acompanharam, o Ministro Flávio Dino pediu vistas dos autos. Na continuidade de julgamento, na sessão virtual iniciada em 16/08/2024, o Ministro Flávio Dino inaugurou divergência no sentido do provimento ao apelo da União por não ter observado afronta ao art. 24, § 2º, da Constituição da República pelos dispositivos da Lei nº 9.717/1998. Foi acompanhado pelo Ministro Cristiano Zanin (Brasil, 2017).

Depois do voto do Ministro Dias Toffoli que votou acompanhando o Ministro Edson Fachin (Relator), pediu vista dos autos o Ministro Luís Roberto Barroso, Presidente do STF, interrompendo novamente o julgamento (Brasil, 2017).

Na retomada, em 6 de dezembro, o Ministro Presidente também apresentou voto pelo provimento do recurso, no sentido da constitucionalidade das sanções impostas pela União. Barroso argumentou que a competência da União para legislar sobre normas gerais em matéria previdenciária inclui a possibilidade de estabelecer mecanismos de fiscalização e sanção, visando assegurar a efetividade dessas normas e a sustentabilidade dos RPPS (Brasil, 2017).

A divergência inaugurada por Barroso foi acompanhada pela maioria dos ministros, inclusive pelo Ministro Dias Toffoli que alterou seu voto. O Ministro Flávio Dino apresentou novo voto em 6 de dezembro, incorporando, ao voto anterior, a tese sugerida pelo Ministro Presidente Luís Roberto Barroso (Brasil, 2017). Diante disso, a Corte, por maioria de 7 dos 11 ministros, deu provimento ao recurso extraordinário, com a fixação da seguinte tese para o Tema 968:

1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social.
2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime (Brasil, 2017).

O Acórdão do julgamento foi publicado em 13/02/2025, com a Ementa, dispositivo e tese transcritos a seguir:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.007.271 PERNAMBUCO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA Nº 968 DA REPERCUSSÃO GERAL. DESCUMPRIMENTO DE NORMAS GERAIS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. MEDIDAS SANCIONATÓRIAS. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO. ART. 24, XII E § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROVIMENTO.

### I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral (Tema nº 968), contra decisão pela qual se afasta a exigência do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, determinando-se à União que se abstenha de aplicar sanção pelo descumprimento das normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social.

### II. QUESTÃO JURÍDICA EM DISCUSSÃO

2. Saber se a previsão de sanções pelo descumprimento dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social extrapola os limites da competência da União para estabelecer normas gerais nessa matéria.

### III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A União tem competência constitucional para editar normas gerais em matéria previdenciária (art. 24, XII, § 1º), bem como para fiscalizar os regimes próprios de previdência social (art. 40, § 22, III).

4. Em matéria de previdência social dos servidores públicos, o texto constitucional investe a União no relevante papel de fiscalização, incumbência que se mostra inviável de ser realizada a contento sem que lhe sejam assegurados instrumentos legais e efetivos de controle.

5. Normas gerais editadas pelo ente central que consubstanciam meios alinhados ao dever constitucional de responsabilidade fiscal, sem a qual não existe responsabilidade social, inclusive na dimensão intergeracional.

### IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Recurso extraordinário provido. Tese de julgamento: "1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social. 2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime".

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Pleno, por maioria de votos, ao apreciar o tema 968 da repercussão geral, em dar provimento ao recurso extraordinário e fixar as seguintes teses: "1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social. 2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas

pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime”.

Tudo nos termos do voto do Ministro Flávio Dino (Redator para o acórdão) e na conformidade da ata de julgamento. Vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Luiz Fux. Nesta assentada, o Ministro Dias Toffoli reajustou seu voto para acompanhar o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente).

Brasília, 6 a 13 de dezembro de 2024.

Ministro Flávio Dino (Brasil, 2017).

#### 4 ANÁLISE DOS VOTOS E DO ACÓRDÃO

Sobre o voto do relator, no sentido do desprovimento do recurso, deve ser registrado que a avaliação foi sucinta e não considerou o novo panorama legal e constitucional instituído pela EC 103/2019, embora apontado pela AGU em sua segunda manifestação escrita e sustentação oral. Não foi feita sequer menção à previsão ao art. 167, XIII da CF que reproduziu as previsões da Lei objeto da demanda. Não se levou em conta que a EC 103/2019 transformou em normas constitucionais de finanças públicas os impedimentos direcionados à União quanto à liberação de recursos aos entes que estejam irregulares com o RPPS de seus servidores (Brasil, 2017).

Os novos mandamentos constitucionais deveriam ser avaliados em conjunto com as prescrições do art. 24 da CF, sob pena de se chegar a uma situação jurídica de mais insegurança jurídica. Isso poderia ocorrer porque, caso fosse aprovada a tese proposta pelo Relator, seria instaurado um impasse normativo, pois a União não poderia usar o CRP como instrumento de controle e sequer aplicar o art. 7º da Lei nº 9.717/1998, mas ainda assim teria que cumprir o art. 167, XIII, que não seria invalidado, sequer mencionado. Nessa hipótese, a União seria obrigada a deixar de cumprir a Lei, mas ainda seriam válidas as previsões constitucionais estabelecidas no mesmo sentido pela EC nº 103/2019.

Também não foi levada em conta no voto a recepção da Lei Geral

pelo art. 9º da EC nº 103/2019 para viger norma de responsabilidade previdenciária, com preceitos complementares à Constituição Federal, até que outra seja editada pela União<sup>7</sup>. Observe-se que os demais dispositivos da Lei nº 9.717/1998 que contém normas gerais de cumprimento obrigatório por todos os entes (agora, com status de lei complementar) não foram objeto de questionamento e não seriam invalidados (Brasil, 1998).

Enfim, seriam apenas confirmadas decisões anteriores da Corte, a maioria das quais proferidas sem levar em conta o texto constitucional vigente quanto à previdência do servidor.

Na continuidade do julgamento, o Ministro Flávio Dino apresentou voto no sentido de dar provimento ao apelo da União por não ter observado afronta ao art. 24, § 2º, da Constituição da República pelos dispositivos da Lei nº 9.717/1998. Apontou que o art. 7º dessa Lei preconiza, **de forma geral e indistinta**, que a não observância das disposições gerais impede que as instituições financeiras federais, órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União, repasse recursos voluntários aos demais entes federados (Brasil, 2017, grifo nosso).

O entendimento do Ministro foi de que as medidas estatuídas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 são compatíveis com o princípio da proporcionalidade, pois **representam restrições dirigidas à União**, evitando que o ente central seja compelido a arcar com os ônus da irresponsabilidade fiscal emanada principalmente de entidades subnacionais com grande força na federação. Tais medidas **não atingem direitos das unidades federativas, pois se limitam a impedir atos voluntários e discricionários da União** (Brasil, 2017, grifo nosso). Nesse trecho do voto, aponta também para as disposições da EC 103/2019:

Por seu turno, não se pode negar, em matéria de previdência social dos servidores públicos, o relevante papel de fiscalização de que o texto

<sup>7</sup> Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo (Brasil, 2019a).

constitucional investiu a União, **incumbência que se mostra inviável de ser realizada a contento sem que lhe sejam assegurados instrumentos legais e efetivos de controle.**

Ao advento da reforma implementada pela EC nº 103/2019, a necessidade de que os entes federados observem “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial” foi reafirmada no caput do art. 40.

Em tal oportunidade, o legislador constitucional incluiu no regramento dedicado aos regimes próprios de previdência social o § 22, pelo qual explicitado que a legislação federal sobre “normas gerais de organização, de funbrasil, funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, deve dispor, entre outros aspectos, sobre **“fiscalização pela União e controle externo e social”, “definição de equilíbrio financeiro e atuarial”, “mecanismos de equacionamento do déficit atuarial” e “parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias”** (Brasil, 2017, grifo nosso).

Os Ministros Relator e os Vistores concordaram que a modificação legislativa introduzida na Lei nº 9.717/1998 pela Lei nº 13.846/2019, não inviabilizava a discussão do tema. Foi confirmado que a modificação introduzida pela Lei nº 13.846/2019 não desnaturou a Lei como norma geral, ao incluir a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária como competência do ente central da federação (Brasil, 2017).

Inclusive, o Ministro Flávio Dino, registrou que **o CRP já estava regularmente previsto no Decreto nº 3.788/2001**, sob mesma denominação e finalidade. No arcabouço jurídico destinado a disciplinar os RPPS, **somente foram observadas orientações gerais acerca da adoção de medidas garantidoras do seu equilíbrio financeiro e atuarial**, assim como de implementação de planos voltados a esse fim. O maior detalhamento somente foi observado na Portaria Ministerial, editada com o mesmo objetivo. A fiscalização foi descrita como **relevante papel a ser desempenhado pela União**, que não poderia ser realizado a contento sem os instrumentos legais e efetivos de controle (Brasil, 2017, grifo nosso).

Sobre o novo marco normativo quanto à previdência dos servidores, estabelecido pela Emenda nº 103/2019, diversos aspectos foram levados em conta, provocados pelos votos dos ministros vistoros. Foi consignado

que essa Emenda reiterou, no caput do art. 40 da CF, a necessidade de que os entes federados observem “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. Além disso, o legislador constitucional, incluiu o § 22 no regramento dedicado aos RPPS, explicitando a necessidade de que a legislação complementar federal sobre normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade na gestão desse regimes deve dispor, entre outros aspectos, sobre fiscalização pela União e controle externo e social, definição de equilíbrio financeiro e atuarial, mecanismos de equacionamento do déficit atuarial e de parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias (Brasil, 2019a).

Essas alterações foram consideradas razões de reforço para o entendimento quanto à harmonia dos preceitos da Lei nº 9.717/1998 com o texto constitucional, preceitos esses que são imprescindíveis como meios necessários ao cumprimento do dever constitucional de todos os entes quanto à responsabilidade fiscal, sem a qual não existe responsabilidade social, inclusive na dimensão intergeracional.

Nesse aspecto, foi apontado o art. 164-A e o art. 167-A da CF, ambos inseridos pela Emenda Constitucional nº 109/2021, que, determinam a todos os entes federativos o dever da condução de suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis e a realização de ajuste fiscal quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes superar 95% (Brasil, 2021).

A interpretação adotada pela Corte privilegiou a presunção de constitucionalidade dos atos legislativos, equacionando a controvérsia para o **atingimento da máxima realização dos direitos fundamentais**. Esse aspecto autorizou o julgador a decidir em favor da competência do ente maior, visto que a previdência social consubstancia direito social fundamental, consagrado no caput do art. 6º da Constituição de 1988, direito que todos zelar em nome das atuais e futuras gerações (Brasil, 1988, grifo nosso).

**O Ministro Barroso, segundo a pedir vistas dos autos, acrescentou aspectos importantes ao debate do tema, que asseguraram a mudança da tendência da Corte no julgamento** (Brasil, 2017, grifo nosso).

Importante realce foi feito para a necessidade de que os entes mantenham **responsabilidade previdenciária**, privilegiada pela EC nº 103/2019 e que se mostra uma das mais importantes faces da responsabilidade fiscal. Essa importância se deve ao expressivo volume dos recursos previdenciários geridos pelos entes federativos e também pelos impactos econômicos que o déficit nesses sistemas gera para sociedade. O principal objetivo da atribuição de competência à União para editar normas gerais aplicáveis aos RPPS de todos os entes é garantir que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial de seus sistemas, única forma de assegurar o direito dos segurados à previdência social, com o pagamento futuro dos benefícios previdenciários.

O Ministro (Fachin) afirmou que o controle externo dos RPPS, exercido pela União de modo independente dos órgãos e agentes públicos responsáveis pela gestão dos seus recursos, revela-se necessário por, ao menos, as três razões que se seguem:

- (i) minimiza a influência de fatores políticos contingentes e imediatos – ainda que, muitas vezes, legítimos – sobre a aplicação de verbas destinadas ao custeio de prestações imprescindíveis a dignidade humana;
- (ii) propicia a adoção de medidas legislativas e administrativas de redução do persistente déficit financeiro e atuarial dos regimes próprios, que não costumam receber o apoio da população, nem dos agentes políticos regionais e locais; e
- (iii) numa federação desigual, confere maior expertise técnica a gestão dos regimes de previdência, sobretudo de entes federados com estrutura administrativa deficiente ou precária (Brasil, 2017).

Foi reforçada a proporcionalidade nas medidas previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 como consequência da inobservância das normas gerais, pois **a efetividade do controle externo depende da possibilidade**

**de aplicação de sanções pelo seu descumprimento.** Caso contrário, o poder fiscalizatório da União seria fragilizado, impedindo-a de exercer a competência que a Constituição lhe atribuiu. Por isso, **não houve afronta, mas conformação da autonomia dos entes federativos** em razão do dever de responsabilidade fiscal e pelo direito fundamental à previdência social dos servidores. E **não houve violação à autonomia financeira e administrativa dos entes visto que a interferência da União não alcança qualquer direito subjetivo.** A restrição ocorre em relação a atos voluntários da União que possui a discricionariedade de impor restrições legais (Brasil, 2017, grifo nosso).

Embora as previsões da EC nº 103/2019 não tenham instituído novo ordenamento quanto aos RPPS, pois a competência da União para edição de normas gerais já estava prevista no art. 24, inc. XII, da CF/1988, entendeu-se que **houve o reforço da supervisão federal sobre os regimes e do dever de observância, por todos os entes federativos, de aplicarem critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial** (Brasil, 2017, grifo nosso). A EC nº 103/2019 enfatizou as competências da União para estabelecer normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS pela previsão do § 22 do art. 40 da Constituição e constitucionalizou, no art. 167 da CF, os poderes de sancionar que estavam na lei, como vedações de natureza orçamentária e de finanças públicas (Brasil, 2019a).

Concluiu que todas **as novas previsões constitucionais significam o valor que as normas dos RPPS tiveram para o constituinte derivado que reforçou sua base constitucional,** e recepcionou a Lei nº 9.717/1998 com status de lei complementar expressamente pelo art. 9º da EC nº 103/2019 (Brasil, 2017, grifo nosso).

Ao final, foi considerado que os art. 7º e 9º da Lei nº 9.717/1998 harmonizam-se com o pacto federativo e com o papel da União no estabelecimento de normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade na gestão dos RPPS, e na necessária imposição de sanções de caráter administrativo e financeiro autorizadas pelo

constituente derivado. **As decisões judiciais que afastaram a aplicação do CRP estão incentivando comportamentos fiscais inadequados dos entes públicos favorecidos o que demonstra que a supervisão federal é importante** em termos práticos para assegurar a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade dos regimes próprios, além de ter base constitucional teórica indiscutível (Brasil, 2017, grifo nosso).

Considerando que o STF, em muitas ações cíveis originárias, determinou que a União se abstivesse de negar a emissão do CRP e de aplicar as sanções aos Estados membros, o Ministro entendeu que, em que pese a importância do controle exercido pela União sobre os RPPS, pode ter havido um excessivo rigor na formulação de exigências, pela União aos entes subnacionais. Em razão disso, registrou que não entendia afastada a possibilidade de controle judicial das exigências feitas pela União aos entes subnacionais, conforme as circunstâncias do caso concreto (Brasil, 2017).

Entretanto, o controle judicial não poderá mais se embasar na suposta inconstitucionalidade do art. 7º da Lei nº 9.717/1998. **Se o ente federativo considerar ilegítima as exigências feitas pela União, será necessário que demonstre tecnicamente a inexistência do déficit atuarial apontado**, ou, se assumir existência de desequilíbrio, que comprove a inadequação das medidas exigidas pela União e proponha a adoção de plano alternativo igualmente apto a promover a sustentabilidade do regime (Brasil, 2017, grifo nosso).

O voto foi concluído com a afirmação de que, uma vez reconhecida a constitucionalidade da fiscalização exercida pelo ente central sobre os regimes próprios de previdência social, inclusive por meio da aplicação das restrições previstas no art. 7º da Lei no 9.717/1998, **caberá à União dar tratamento a situação dos entes subnacionais que, amparados em decisões judiciais, deixaram de observar os critérios e exigências aplicáveis, ao longo dos últimos anos** (Brasil, 2017, grifo nosso).

Nesse sentido, recomendou ao Poder Executivo Federal, por meio

do Ministério da Previdência Social, que apresentasse aos entes federados plano para regularização dos seus RPPS, com participação do CNRPPS (Brasil, 2017). Essas recomendações são importantes porque não eliminam dúvidas acerca dos efeitos gerais da tese fixada para o Tema 968.

Quanto ao caso concreto, o Ministro deixou registrado que o Município de Passira/PE nunca argumentou, no decorrer do processo, a inexistência de déficit do RPPS ou a abusividade das exigências a ele dirigidas pela União. Além disso, não informou ter adotado medidas substitutivas aptas a produzir a sustentabilidade do regime previdenciário. A única argumentação apresentada foi a inconstitucionalidade da atuação da União. Em razão do reconhecimento da constitucionalidade da Lei Geral, restou justificada a reforma do Acórdão da origem, com julgamento da improcedência do pedido, mantidos os atos praticados pelo Município com base nas decisões judiciais que lhe favoreceram até publicação da ata do julgamento (Brasil, 2017).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão central debatida no RE 1007271 (Tema 968 da sistemática da repercussão geral), foi a constitucionalidade de dispositivos legais que estabelecem sanções administrativas aos entes federativos que descumprirem as normas gerais estabelecidas pela União para os RPPS. Especificamente, foi discutido se tais sanções extrapolariam os limites da competência da União para legislar sobre normas gerais em matéria previdenciária, conforme o artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal.

Na conclusão do julgamento de mérito do RE na Sessão Virtual de 6 a 13/12/2024, o Plenário do STF decidiu pela constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei nº 9.717 /1998, e do Decreto nº 3.788/2001, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), no âmbito da Administração Pública Federal (Brasil, 2017). Dessa forma, confirmou-se a legitimidade do acompanhamento dos RPPS pela União por meio do

CRP e da aplicação das sanções constantes da Lei e da Constituição. As centenas de processos em andamento em todo o país, serão decididas no mesmo sentido, reafirmando a constitucionalidade das sanções aplicadas pela União por meio do CRP.

Desde a admissão do recurso da União pelo Plenário da Corte, em 13/10/2017, ocorreram importantes alterações na Constituição Federal, introduzidas pela EC nº 103/2019. A análise do tema à luz do novo texto constitucional foi fundamental para a formulação da tese do Tema 968, conforme destacado nos votos dos Ministros Flávio Dino e Roberto Barroso, acompanhados pela maioria da Corte.

Caso prevalecesse o voto do relator, gerando uma decisão em tese de repercussão geral que obrigaria todo o Poder Judiciário, sem a consideração das novas normas constitucionais, haveria insegurança jurídica, pois a União não poderia aplicar o art. 7º da Lei Geral e nem sequer agir de forma contrária ao texto constitucional, que prevê sanções similares às da Lei como conseqüências do descumprimento das normas de funcionamento dos regimes de seus servidores.

Enfim, prevaleceu a coerência, com a análise de todos os aspectos constitucionais, conforme demonstrado no Acórdão do julgamento do Tema, que compreende os votos dos Ministros Fachin (Relator) Flávio Dino e Roberto Barroso (vistos). A maioria da Corte concluiu que os dispositivos questionados não afrontam a autonomia dos demais entes federados nem avançam na sua área de competência suplementar assegurada pelo art. 24, § 2º, da Constituição (Brasil, 2017).

A tese de repercussão geral, aprovada pela maioria da Corte<sup>8</sup>, fundamentou-se na compreensão resumida a seguir sobre os diversos

8 1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social.

2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: i. A inexistência do déficit atuarial apontado; ou ii. Caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime (Brasil, 2017).

aspectos do tema:

- a. Competência Legislativa da União: A Constituição Federal atribui à União a competência para estabelecer normas gerais em matéria previdenciária, incluindo mecanismos de fiscalização e sanção para garantir o cumprimento das normas, como objetivo que os entes preservem o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS, única forma de garantir o direito dos segurados aos benefícios previdenciários, que são essenciais para a sobrevivência digna;
- b. Generalidade das conseqüências do descumprimento: o art. 7º da Lei Geral dos RPPS preconiza, de forma geral e indistinta, que a não observância das suas disposições impede que sejam repassados recursos voluntários aos demais entes federados e também concedam empréstimos e financiamentos. No arcabouço jurídico destinado a disciplinar os RPPS, somente foram observadas orientações gerais acerca da adoção de medidas garantidoras do seu equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes;
- c. Pacto Federativo: os art. 7º e 9º da Lei nº 9.717/1998 harmonizam-se com o pacto federativo e com o papel da União no estabelecimento de normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade na gestão dos RPPS, e na necessária imposição de sanções de caráter administrativo e financeiro autorizadas pelo constituinte derivado;
- d. Autonomia dos Entes Federativos: não houve afronta da autonomia dos demais entes federativos pela Lei nº 9.717/1998, mas sua conformação, em razão do dever de responsabilidade fiscal e pelo direito fundamental à previdência social dos servidores. Embora a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios seja um princípio constitucional, ela não é absoluta e deve ser exercida em consonância com as normas gerais

estabelecidas pela União, especialmente quando se trata de assegurar a sustentabilidade dos RPPS e a proteção dos direitos previdenciários dos servidores públicos;

- e. Princípio da proporcionalidade: as medidas estabelecidas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 são compatíveis com o princípio da proporcionalidade, pois representam restrições dirigidas à União, não atingindo direitos das unidades federativas, se limitando a impedir atos voluntários e discricionários da União de forma a impedir que o ente central arque com os ônus da irresponsabilidade fiscal das entidades subnacionais;
- f. Fiscalização e controle: o relevante papel de fiscalização que o texto constitucional atribuiu à União se mostra inviável de ser desempenhado a contento sem que lhe sejam assegurados instrumentos legais e efetivos de controle;
- g. Alteração da Lei nº 9.717/1998: a alteração pela Lei nº 13.846/2019 não desnaturou a Lei como norma geral, ao incluir a emissão do CRP como competência da União, até porque esse Certificado já estava regularmente previsto no Decreto nº 3.788/2001, sob mesma denominação e finalidade;
- h. Conseqüência da EC nº 103/2019: as alterações introduzidas na CF pela EC nº 103/2019 redobram as razões para afirmar a harmonia dos preceitos da Lei nº 9.717/1998 com o texto constitucional, que são imprescindíveis como meios necessários ao cumprimento do dever constitucional de todos os entes quanto à responsabilidade fiscal e social. A Emenda promoveu o reforço da supervisão federal sobre os regimes e do dever de observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Representam o valor que as normas dos RPPS tiveram para o constituinte derivado, que reforçou sua base constitucional e recepcionou a Lei nº 9.717/1998 com status de lei complementar expressamente pelo art. 9º da

Emenda Constitucional nº 103/2019;

- i. Sustentabilidade dos RPPS: a imposição de sanções visa garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade dos RPPS, evitando déficits atuariais que possam comprometer a solvência desses regimes e, conseqüentemente, os direitos dos beneficiários;
- j. Direito social fundamental: o STF solucionou a controvérsia para o atingimento da máxima realização dos direitos fundamentais, decidindo em favor da competência do ente central, visto que a previdência social consubstancia direito social fundamental, direito pelo que todos devem zelar em nome das atuais e futuras gerações;
- k. Responsabilidade previdenciária: a EC nº 103/2019 privilegiou a responsabilidade previdenciária, como face da responsabilidade fiscal, em razão do volume dos recursos previdenciários envolvidos e pelos impactos econômicos que o déficit nesses sistemas gera para sociedade. As decisões judiciais que afastaram a aplicação do CRP estão incentivando comportamentos fiscais inadequados dos entes públicos favorecidos o que demonstra que a supervisão federal é importante em termos práticos para assegurar a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade dos regimes próprios, além de ter base constitucional teórica indiscutível; e
- l. Validade do controle exercido pela União: é importante que a supervisão dos RPPS seja realizada de forma independente dos órgãos e agentes públicos responsáveis pela gestão dos seus recursos, por diversas razões dentre as quais (i) reduzir influência de fatores políticos contingentes e imediatos sobre a aplicação de recursos previdenciários; (ii) facilitar adoção de medidas impopulares de redução do persistente déficit financeiro e atuarial dos regimes próprios; e (iii) conferir

maior expertise técnica à gestão dos regimes de previdência, sobretudo de entes federados com estrutura administrativa deficiente ou precária (Brasil, 2017).

É importante que os entes federativos observem a definição feita no sentido de que, caso considerem ilegítimas as exigências feitas pela União, o possível questionamento judicial deverá ser **tecnicamente fundamentado** na inexistência do déficit atuarial apontado, ou na comprovação da inadequação das medidas exigidas pela União, propondo a adoção de plano alternativo **igualmente apto a promover a sustentabilidade do regime** (Brasil, 2017, grifo nosso). Os tribunais não poderão mais admitir demandas judiciais com a argumentação de inconstitucionalidade do sistema de controle estabelecido pela Lei Geral.

**A possibilidade de controle judicial das exigências feitas pela União registrada na tese do Tema 968, que não envolvam alegação de inconstitucionalidade do controle, garante a validade do provimento jurisdicional, mas permite que os entes federativos possam questionar tecnicamente eventuais abusos ou inadequações nas medidas impostas, desde que apresentem justificativas consistentes, conforme bem esclareceu o acórdão** (Brasil, 2017, grifo nosso).

Em suma, a decisão do STF no RE 1007271 terá relevantes implicações para a gestão dos RPPS e para Administração Pública como um todo, pois propiciará o fortalecimento da fiscalização pela União de forma a assegurar o cumprimento das normas gerais relativas aos RPPS, contribuindo para a sustentabilidade desses regimes.

Na Nota Técnica SEI nº 398/2024/MPS, juntada pela AGU na sua segunda manifestação nos autos (Petição 80675/2024), constam os grandes números dos RPPS dos entes subnacionais: 7,5 milhões de segurados e beneficiários civis, e investimentos/ativos totais estimados em R\$ 314 bilhões. Esse número demonstra a relevância da fiscalização desenvolvida pela União para a busca da sustentabilidade dos RPPS e a adequação destes às normas gerais vigentes.

A Nota Técnica do Ministério da Previdência Social registrou ainda que, de acordo com o Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS), publicado em novembro de 2023, o déficit financeiro total estimado dos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios foi de R\$ 86,2 bilhões, no exercício de 2022 (Brasil, 2023).

O resultado atuarial dos mesmos entes federados nessa data-base é um déficit de R\$ 3,362 trilhões (Brasil, 2023).

Além disso, foram apresentados dados dos entes com e sem CRP judicial e evidências sobre a efetividade do Certificado e de como a judicialização contribui para a piora da gestão e do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, com reflexo direto e negativo nas contas públicas dos entes federativos e, conseqüentemente, à sociedade.

Nessa mesma Nota, o MPS informou ao STF que estava em estruturação um plano de regularização previdenciária, com regra transitória, a fim de atingir os entes com CRP judicial e que possuem alguma irregularidade nos demais critérios, visando o saneamento das pendências e cumprimento das regras. Desta forma, o julgamento pela constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001, que instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária, não iria causar prejuízo imediato aos entes que terão ao seu alcance formas de saneamento das pendências, através de regras transitórias a serem implementadas.

Essa proposta foi adotada no voto do Ministro Presidente que previu tratamento, pela União, da situação dos entes subnacionais que, amparados em decisões judiciais, deixaram de observar os critérios e exigências aplicáveis, ao longo dos últimos anos (Brasil, 2017). O desafio que se apresentará em breve para o Ministério da Previdência Social trata-se de levar a efeito a recomendação de apresentar aos entes federados plano para regularização dos seus RPPS, com participação CNRPPS.

Embora se trate de uma recomendação, que não constou na tese

definida para o Tema 968, a apresentação de um plano de regularização será medida fundamental para que os entes inadimplentes em relação ao cumprimento das normas da Lei Geral, consigam implementar medidas para a regularização previdenciária e iniciar a busca para o equilíbrio do regime de seus servidores, motivo principal da decisão do STF em exame.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 12 nov. 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G [...]. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 15 mar. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm). Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 11 abr. 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3788.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3788.htm). Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.188, de 20 de dezembro de 2019. Regulamenta a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, para dispor sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e entre os regimes próprios, na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 20 dez. 2019b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10188.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10188.htm). Acesso em: 21 jan. 2025.

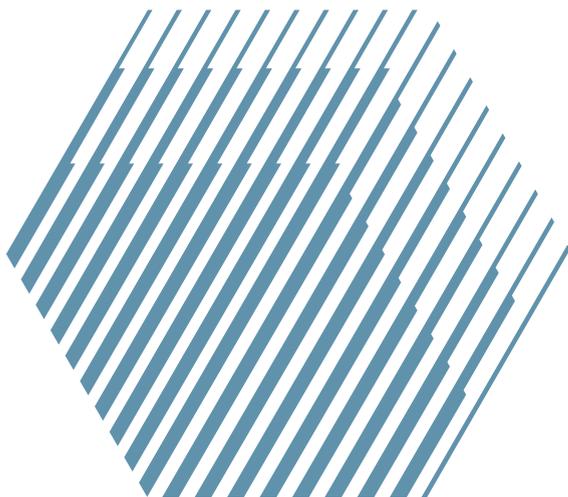
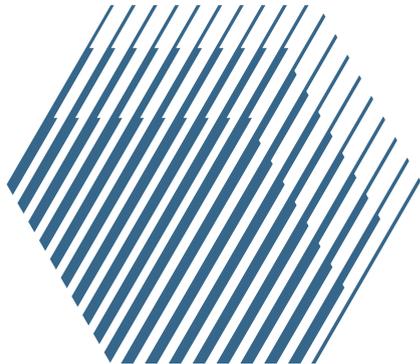
BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 27 nov. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19717.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.717%2C%20DE%2027%20NOVEMBRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20regras%20gerais%20para,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19717.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.717%2C%20DE%2027%20NOVEMBRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20regras%20gerais%20para,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso

em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade [...]. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 18 jun. 2019c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm). Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS)*. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/aeps-2023>. Acesso em: 22 jan. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.007.271 RG/PE. Requerente: Município de Passira. Requerido: União Federal. Relator: Edson Fachin. Distrito Federal, 12 out. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur522277/false>. Acesso em: 22 jan. 2025.



# 7

## O ASPECTO JURÍDICO E LEGISLATIVO DAS ATIVIDADES CONCOMITANTES NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E O CÁLCULO DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA

### **Vera Maria Corrêa Queiroz**

Doutoranda e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil. Advogada. Coordenadora e Professora de Direito Previdenciário na Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional São Paulo. Ex-servidora do INSS.

### **Marcos Vichiesi**

Mestrando em Derecho de las Relaciones Internacionales y de la Integración en América Latina na Universidad de La Empresa/Uruguai. Especialista em Direito Processual Civil pela PUC/SP. Advogado e Professor de Direito Previdenciário na Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional São Paulo. Ex-servidor do INSS.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo o estudo do tempo de contribuição concomitante nos diversos regimes de previdência social, com a análise dos critérios de admissibilidade do seu cômputo na Certidão de Tempo de Contribuição e os efeitos por ele produzidos, visando, inclusive, o aproveitamento dos salários de contribuição e/ou remunerações percebidas ao longo da atividade laboral, quando não for possível a obtenção do benefício previdenciário de aposentadoria.

Pretende-se não apenas provocar o interesse dos estudiosos do Direito Previdenciário, mas principalmente esclarecer as questões que se alinham ao novo texto normativo trazido pelo artigo 26 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, assim como as disposições da Lei n. 10.887, de 2004, e o novo posicionamento firmado nos Tribunais pátrios, em especial no Superior Tribunal de Justiça.

Os períodos a serem incluídos no instrumento certificador, sem mensurar a importância de cada espécie de tempo a ser contabilizado, são aqueles exercidos em períodos de atividades concomitantes, em que o tempo não será contabilizado pela sua simultaneidade. Todavia, a desconsideração do cômputo dos salários de contribuição no cálculo do valor do benefício de aposentadoria não pode e nem deve ter o mesmo rigor em face de não haver proibitivo normativo nesse sentido. Por tal razão, se ostenta a possibilidade de extensão do Tema 1.070 do Superior Tribunal de Justiça para a concomitância de contribuições entre regimes distintos.

Por outro lado, aborda-se a incidência da norma constitucional que determina a observância pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), no que couber, das mesmas normas e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

## 2 A EFETIVIDADE CONTRIBUTIVA NOS DIVERSOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SUA RECIPROCIDADE

O sistema de proteção previdenciária vem estruturado em normas e procedimentos que visam a tutela daqueles que a ele se vinculam, com extensão às pessoas que dependem economicamente do segurado contribuinte.

O Regime de Previdência Social é identificado como um conjunto normativo que visa disciplinar a proteção previdenciária de determinados grupos de beneficiários, compreendidos entre segurados e dependentes. Portanto, os regimes previdenciários devem garantir, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte, com custeio e prestações específicas.

Para Campos (2022, p. 67), o regime previdenciário consiste no “conjunto de normas, regras e princípios harmônicos que informam e regem a disciplina previdenciária de determinado grupo de seres humanos”.

No mesmo jaez, Neves (2001, p. 595), o regime de proteção social é:

qualquer regime que vise assegurar, como direitos subjetivos dos segurados, a concessão de prestações, pecuniárias ou em espécie, em determinadas ocorrências (eventualidades ou riscos sociais), qualquer que seja o sistema em que esteja integrado ou qualquer que seja o país onde é aplicado.

Os regimes previdenciários são submetidos a uma lei orgânica que trata dos procedimentos a serem implementados na proteção social daqueles que a ele se vinculam, formando um conjunto sistematizado de normas legais, cuja estrutura advém de diversificadas fontes de custeio.

A filiação e a contribuição social aos regimes públicos de previdência são obrigatórias, ou seja, a vinculação a um determinado regime previdenciário decorre automaticamente do exercício da atividade

remunerada. A contribuição e a vinculação facultativa só se opera no Regime de Previdência Complementar, de natureza privada, sendo oferecido indistintamente aos cidadãos e aos segurados dos regimes públicos.

A Constituição Federal de 1988 reconhece três regimes previdenciários. De forma pública, com filiação e contribuição obrigatórias, temos o RPPS, e o RGPS (Brasil, 1988). De adesão facultativa temos o Regime de Previdência Complementar (RPC) (Brasil, 2012).

O RPPS, tem amparo na disciplina constitucional nos seguintes termos:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil, 1988).

Além dos titulares de cargos públicos efetivos nos diversos entes federativos, também são alcançados por essa proteção social os membros da Magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações e a seus dependentes.

Todavia, quando o ente público não institui RPPS para seus servidores, a vinculação se dá ao RGPS, cujo órgão gestor é o INSS. O contribuinte, no entanto, independentemente do regime a que estiver vinculado, tem a denominação jurídica de segurado<sup>1</sup>.

O RGPS está consolidado no ordenamento constitucional com o seguinte tratamento:

<sup>1</sup> Art. 11 da Lei n. 8.213, de 1991, e inc. III do art. 2º da Portaria n. 1.467, de 2022 (Brasil, 1991, 2022).

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei (Brasil, 1988).

Em exclusão, se o segurado não estiver vinculado a um RPPS, sua filiação será ao RGPS, como é o caso dos empregados públicos e daqueles que exercem atividade na iniciativa privada, incluindo-se, também, os notários ou tabeliães, os oficiais de registro ou registradores, os escreventes e os auxiliares, não remunerados pelos cofres públicos.

Por fim, sobre o RPC, a Constituição Federal dispõe que:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar (Brasil, 1988).

Temos, nessa hipótese, uma faculdade de adesão em duas vertentes, sendo a primeira no RPC dos Servidores Públicos e a segunda no Regime de Previdência Complementar Privado.

Até o advento da Emenda Constitucional n. 103, de 2019, os entes federativos possuíam autonomia para instituírem regimes próprios para seus servidores. Porém, a partir de 13.11.2019, não mais persiste essa liberdade, em face da disposição do novo texto do § 22 do art. 40 da Constituição Federal. Assim:

Art. 40. [...]

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: [...] (Brasil, 1988).

O tempo de contribuição a ser reconhecido nos regimes

previdenciários de filiação obrigatória é aquele em que houve a efetivação do recolhimento da contribuição social, cuja reciprocidade permite computar os períodos laborativos (Brasil, 1991).

Quando a atividade for desenvolvida por servidor público titular de cargo efetivo, os recolhimentos previdenciários serão vertidos para o RPPS, ou serão vertidas para RGPS quando se tratar de segurados que exercem atividade na iniciativa privada, ainda que estejam no serviço público, pois são titulares de empregos públicos. O órgão emissor da Certidão de Tempo de Contribuição, no qual se encontram retidas as correspondentes contribuições sociais, será o órgão público de origem, no caso dos servidores estatutários, ou o INSS, nas demais hipóteses (Brasil, 2022).

Dessa forma, os regimes previdenciários públicos que envolvem a emissão da Certidão de Tempo de Contribuição são regimes cuja filiação e contribuição são obrigatórias e estão consolidados no ordenamento constitucional em RPPS e RGPS.

A reciprocidade entre os diferentes regimes de previdência social se evidencia pela possibilidade de se computar os períodos laborativos, somando-os após a migração efetivada pela Certidão de Tempo de Contribuição. Essa comutatividade entre os regimes previdenciários se opera pelo instituto jurídico da contagem recíproca, que possibilita a compensação financeira entre os mesmos. Entretanto, a contagem recíproca só se opera entre regimes distintos, diferente da averbação do tempo de contribuição que pode ocorrer dentro do mesmo regime previdenciário, como é o caso do servidor que, no mesmo ente federativo, pode exercer cargos públicos distintos e sucessivos (Brasil, 2022).

Para Queiroz (2022, p. 69), a contagem recíproca do tempo de contribuição é a “possibilidade de se somar os períodos de atividade laboral, com contribuições vertidas para diversos regimes de previdência social, a fim de se obter aposentadoria com o aproveitamento do tempo total de recolhimentos”.

A contagem recíproca está assegurada no comando constitucional nos seguintes termos:

Art. 201

[...]

§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei (Brasil, 1988).

Trata-se, portanto, de uma norma constitucional de eficácia plena que independe da edição de qualquer ato normativo para a sua imediata aplicabilidade.

A instituição recebedora da Certidão de Tempo de Contribuição será também a concessora do benefício de aposentadoria, após o devido registro do tempo recebido de outro regime, registro esse que denominado averbação. Uma vez averbado, em raríssimas hipóteses, e até mesmo por critério de exceção, torna-se impossível a desaverbação (Brasil, 2022). Esse é, portanto, o mecanismo fundamental da contagem recíproca de tempo de contribuição.

### 3 O TEMPO CONCOMITANTE E AS RESTRIÇÕES IMPOSTAS NA CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

O tempo de contribuição é reconhecido como todo aquele em que houve recolhimento para um regime de previdência social. No caso do RPPS, as contribuições são vertidas ao ente federado pelos servidores públicos ativos, pelos aposentados e pensionistas (Brasil, 1999). No RGPS, os recolhimentos são feitos pelos segurados, ou porque exercem atividade remunerada, ou porque se filiam volitivamente, em busca da proteção social (Brasil, 1991).

Desde o advento da Emenda Constitucional n. 20, de 1998, o tempo de contribuição não se confunde com o tempo de serviço, por cuja terminologia eram reconhecidos os períodos sem o recolhimento de contribuição até 15.12.1998. Desde então, para o cômputo do tempo, não basta apenas o exercício de atividade, é necessário que a contribuição seja efetivada (Brasil, 1998).

O tempo de atividade pública simultânea à de atividade privada nunca pode ser contado em dobro, independentemente do regime previdenciário, assim como não pode ser aproveitado o tempo de um regime previdenciário para outro, em face da concomitância. Assim, as normas previdenciárias trazem as mesmas restrições, a saber pela vedação expressa na Lei n. 8.213, de 1991:

Art. 96

[...]

II - é vedada a contagem de tempo de serviço público com o de atividade privada, quando concomitantes (Brasil, 1991).

O Regulamento da Previdência Social - Decreto n. 3.048, de 1999, adota o mesmo texto:

Art. 127

[...]

II - é vedada a contagem de tempo de contribuição no serviço público com o de contribuição na atividade privada, quando concomitantes;

Art. 130

[...]

§ 12. É vedada a contagem de tempo de contribuição de atividade privada com a do serviço público ou de mais de uma atividade no serviço público, quando concomitantes, ressalvados os casos de acumulação de cargos ou empregos públicos admitidos pela Constituição (Brasil, 1999a).

No âmbito do RPPS, a Portaria MTP n. 1.467, de 2022, também trata da mesma vedação:

Art. 171. São vedados:

III - a contagem de tempo de contribuição sujeito à filiação ao RGPS com a de RPPS ou de serviço militar ou de mais de uma atividade, quando concomitantes;

Art. 195. É vedada a emissão de CTC:

I - com contagem de tempo de contribuição de atividade privada com a de serviço público ou de mais de uma atividade no serviço público, quando concomitantes (Brasil, 2022).

A vedação, portanto, se refere unicamente ao cômputo do tempo de contribuição quando as atividades são exercidas ao mesmo tempo, ou em regimes previdenciários distintos, ou em RPPS na modalidade de acumulação constitucionalmente permitida.

#### 4 OS IMPACTOS DO TEMA 1.070 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O debate que permeia a questão da simultaneidade de atividades é o não reconhecimento da possibilidade de, embora não se compute o tempo concorrente, que seja viável a utilização da contribuição efetivada para fins de cálculo do valor do benefício.

A questão foi solucionada no âmbito do RGPS quando se discutiu a forma de cálculo do salário de benefício, segundo a Medida Provisória 83, de 12/12/2002 que extinguiu, a partir de 1º de abril de 2003, a escala de salário-base, determinação depois ratificada por ocasião da sua conversão na Lei 10.666/2003, ou seja, deixou de haver restrições ao recolhimento por parte dos segurados, que puderam, então, iniciar a contribuição previdenciária com base em qualquer valor, respeitados os limites mínimo e máximo do salário de contribuição (Brasil, 2003).

Extinta a escala de salário-base, o segurado empregado, que tem

seu vínculo cessado, pode passar a contribuir como contribuinte individual, ou mesmo como facultativo, pelo teto. Por outro lado, o contribuinte individual, ou mesmo o facultativo, pode majorar sua contribuição até o teto no momento que desejar (Brasil, 2003). Inviável a adoção, diante da situação posta, de interpretação que acarrete tratamento detrimetoso para o segurado empregado que também é contribuinte individual, ou mesmo que tem dois vínculos como empregado, sob pena de ofensa à isonomia.

Não havia sentido, portanto, em se considerar válido que o contribuinte individual pudesse recolher pelo teto sem qualquer restrição e, por vias transversas, vedar isso ao segurado empregado que desempenha concomitantemente atividade como contribuinte individual, ou mesmo que tem dois vínculos empregatícios. E é isso, na prática, que ocorreria se se reputasse vigente o disposto no art. 32 da Lei 8.213, de 1991.

Segundo entendimento do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

Na linha do que estatuí a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (antiga LICC), ocorreu, a partir de 1º de abril de 2003, a derrogação do artigo 32 da Lei 8.213/91, de modo que a todo segurado que tenha mais de um vínculo deve ser admitida, independentemente da época da competência, a soma dos salários-de-contribuição, respeitado o teto máximo (Brasil, 2017).

Nos termos do artigo 32 da Lei n. 8.213, de 1991, o salário de benefício do segurado que contribuir em razão de atividades concomitantes deve ser calculado com base na soma dos salários-de-contribuição das atividades exercidas, ou no período básico de cálculo, quando satisfizer, em relação a cada atividade, as condições do benefício requerido. Não satisfeitas as condições em relação a cada atividade, o salário de benefício corresponderá à soma do salário de benefício da atividade principal, esta considerada aquela em relação à qual preenchidos os requisitos ou, não tendo havido preenchimento dos requisitos em relação a nenhuma delas, a mais benéfica para o segurado, e de um percentual da média do salário de

contribuição da atividade secundária, conforme dispõe o inciso II do artigo 32 da Lei 8.213/91 (Brasil, 1991).

Quando o segurado exercia mais de uma atividade, o INSS dividia essas atividades, a seu critério e aleatoriamente, em atividade principal e atividade secundária. Ao proceder dessa maneira, a autarquia criava uma situação desigual entre os segurados do RGPS, posto que os que contribuía em mais de um vínculo pelo fato de exercerem atividades concomitantes, estavam em prejuízo em relação aos demais segurados, o que não pode acontecer, sob pena de se violar o princípio da isonomia, encartado no art. 5º, caput da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A tese firmada no Superior Tribunal de Justiça no Tema 1.070, reconheceu a possibilidade do cálculo do valor do salário de benefício levando em conta o somatório das contribuições em períodos concomitantes. Ou seja, a orientação jurisprudencial foi no sentido de que, para fins de cálculo do benefício de aposentadoria, no caso do exercício de atividades concomitantes pelo segurado, o salário de contribuição deverá ser composto da soma de todas as contribuições previdenciárias por ele vertidas ao sistema, respeitado o teto previdenciário.

STJ - TEMA 1.070

EMENTA

PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ATIVIDADES CONCOMITANTES. CÁLCULO DO SALÁRIO DE BENEFÍCIO. INAPLICABILIDADE DA REGRA ORIGINAL DO ART. 32 DA LEI 8.213/1991 EM FACE DA AMPLIAÇÃO DO PBC PROMOVIDA PELA LEI 9.876/1999. PRINCÍPIO CONTRIBUTIVO. CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO MELHOR BENEFÍCIO. POSSIBILIDADE DE SOMA DOS SALÁRIOS DE CONTRIBUIÇÃO. TEXTO ATUAL DO ART. 32 DA LEI 8.213/1991. RECURSO ESPECIAL DO INSS A QUE SE NEGA PROVIMENTO (Brasil, 2020).

Na esteira dos inúmeros julgados reconhecendo a derrogação do art. 32, da Lei n. 8.213, de 1991, a Medida Provisória n. 871, de 18.01.2019, convertida na Lei n. 13.846, de 18.06.2019, estabeleceu

que o salário de benefício do segurado passasse a ser a soma dos salários de contribuição em razão de atividades concomitantes (Brasil, 2019c). Dessa forma, a Lei n. 8.213, de 1991, passou a ter o seguinte texto:

Art. 32. O salário de benefício do segurado que contribuir em razão de atividades concomitantes será calculado com base na soma dos salários de contribuição das atividades exercidas na data do requerimento ou do óbito, ou no período básico de cálculo, observado o disposto no art. 29 desta Lei (Brasil, 1991).

Todavia, a alteração legislativa não reconheceu o direito ao novo cálculo do salário de benefício desde a derrogação do art. 32 da Lei n.8.213, de 1991 pela Medida Provisória 83, de 12/12/2002 que extinguiu, a partir de 1º de abril de 2003, a escala de salário-base. Apenas e tão somente os benefícios requeridos a partir de 18.01.2019 tiveram a sistemática de cálculo alterada.

Há que se considerar que o Tema 1.070 do Superior Tribunal de Justiça não envolveu a concomitância de recolhimentos nos diversos regimes previdenciários, ou seja, o repetitivo não foi transposto para a simultaneidade de contribuições em regimes previdenciários distintos, nem tampouco dentro do mesmo RPPS, quando o servidor se encontra no exercício de cargos públicos acumuláveis, sem a possibilidade de obtenção de aposentadoria em um deles (Brasil, 2020).

No entanto, o debate acerca da possibilidade de se computar no cálculo dos benefícios previdenciários, os salários de contribuição e/ou remunerações concomitantes em regimes previdenciários distintos começa a ganhar projeção a partir do momento em que os segurados adotaram a sistemática do planejamento previdenciário, como forma de projetar o melhor benefício previdenciário.

Até então, não havia posicionamento dos órgãos gestores e nem do INSS, adstritos que estavam ao princípio da legalidade. Por outro lado, também não havia proibitivo normativo que não reconhecesse o cômputo

dos salários de contribuição concomitantes em regimes diferentes. Tampouco havia posicionamento do Poder Judiciário que reconhecesse a possibilidade desse aproveitamento dos salários de contribuição concomitantes.

Nesse debate, o pensamento de Queiroz (2022, p. 186):

[...] não há no Poder Judiciário amadurecimento suficiente para discernir que a vedação da Lei em relação ao cômputo de tempo não se confunde com a possibilidade de se contabilizar no cálculo do valor do benefício, os valores recolhidos em concomitância com o fim de concessão de recebimento justo da prestação previdenciária, o que não é proibido por lei. Qualquer decisão que confunda os institutos, se caracteriza numa clara ofensa à regra da contrapartida e ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto foi que a Turma Nacional de Uniformização decidiu no PUIL n. 0014106-46.2014.4.01.3801/MG, na Relatoria do Juiz Federal Fábio de Souza Silva, decidiu em desfavor da segurada nos seguintes termos:

#### EMENTA

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO. PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE RMI. AVERBAÇÃO DE VÍNCULO TRABALHISTA. UTILIZAÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES QUE RECOLHEU PARA O RPPS E NÃO FORAM APROVEITADAS, POIS SE DESLIGOU DO REFERIDO REGIME. INVIABILIDADE. RECURSO PROVIDO PARA JULGAR IMPROCEDENTE O PEDIDO.

#### ACÓRDÃO

A Turma Nacional de Uniformização decidiu, por unanimidade, CONHECER e DAR PROVIMENTO ao recurso do INSS, para julgar improcedente o pedido, fixando a seguinte tese: A soma dos salários de contribuição de atividades concomitantes para cálculo do salário de benefício apenas é autorizada em relação a atividades vinculadas ao Regime Geral de Previdência Social (Brasil, 2019a).

Em sentido contrário ao posicionamento do Poder Judiciário, em especial da Turma Nacional de Uniformização, a 1ª Composição Adjunta

da 5ª Junta de Recursos da Previdência Social<sup>2</sup> decidiu que:

#### Relatório

Processo que retorna a essa 1ª Composição Adjunta da 5ª Junta de Recursos/CRPS, em razão de interposição pelo INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS e pela interessada -- XXXXXXXXX - de pedido de Revisão do Acórdão 4237/2019.

[...]

- Cômputo dos períodos das Certidões de Tempo de Contribuição juntadas aos autos para que os salários-de-contribuições dos períodos sejam somados.
- Inclusão das remunerações que não constam do CNIS relativas ao período de 01 a 10/1998, descritos na CTC de nº 0438/2018.

#### EMENTA:

Aposentadoria por tempo de contribuição. Pedidos de revisão. Possibilidade para cômputo do período de 01/07/2004 a 31/12/2004, enquadramento como especial do período de 29/05/89 a 26/09/94. Conheço dos pedidos de revisão e, no mérito dou provimento parcial ao recurso ordinário.

Deverá o INSS incluir as remunerações que não constam do CNIS relativas ao período de 01 a 10/1998, descritas na CTC de nº 0438/2018 com base nos artigos 58 §2º e 62, ambos da IN INSS nº77/2015.

Ainda que haja concomitância de períodos entre as CTC's juntadas aos autos, deverá o período da CTC de nº 0438/2018, ser incluída no cômputo do tempo de contribuição para que os correspondentes salários-de-contribuição sejam somados aos da CTC de nº 5381/2015, para refletir de fato os reais salários-de-contribuição da segurada.

#### Decisório

Nº Acórdão: 1ªCA 5ª JR/1430/2022

Vistos e relatados os presentes autos, em sessão realizada em 15/02/2022, ACORDAM os membros da 1ª Composição Adjunta da 5ª Junta de Recursos, em CONHECER DO RECURSO E DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL, POR UNANIMIDADE, de acordo com o voto do(a) Relator(a) e sua fundamentação. Protocolo: 44233.646834/2018-35.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao contrário do posicionamento da Turma Nacional de Uniformização, reconhece a possibilidade de se computar as remunerações do cargo público recolhidas para o Regime Próprio de Previdência Social em concomitância com os

<sup>2</sup> 1ª Composição Adjunta da 5ª Junta de Recursos. Nº Acórdão: 1ª CA 5ª JR/1430/2022.

salários de contribuição vertidos para o Regime Geral de Previdência Social, no cálculo do benefício previdenciário de aposentadoria, a saber:

EMENTA:

PREVIDENCIÁRIO. APROVEITAMENTO NO RGPS, MEDIANTE CONTAGEM RECÍPROCA, DE CONTRIBUIÇÕES VERTIDAS A REGIME PRÓPRIO, RELATIVAS A PERÍODO DE CONTRIBUIÇÃO CONCOMITANTE NO RGPS. CÁLCULO DO SALÁRIO DE BENEFÍCIO EM CASO DE EXERCÍCIO DE ATIVIDADES CONCOMITANTES. TEMA STJ 1070. INCIDÊNCIA DO FATOR PREVIDENCIÁRIO NO SALÁRIO DE BENEFÍCIO CALCULADO COM A SOMA DAS ATIVIDADES CONCOMITANTES. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. REVISÃO DA RMI. TUTELA ESPECÍFICA.

1. Não há impedimentos ao aproveitamento no RGPS, mediante contagem recíproca, das contribuições vertidas a regime próprio, desde que não aproveitadas no regime de origem, não sendo obstáculo a existência de tempo concomitante já vinculado ao RGPS, ocasião em que o tempo de contribuição não será computado em dobro, por força do disposto no inciso segundo do artigo 96 da Lei 8.213/1991, mas as contribuições relativas às atividades exercidas concomitantemente deverão ser somadas, limitando-se tal soma ao valor do teto de benefícios do regime geral<sup>3</sup>.

EMENTA: DIREITO PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. REVISIONAL. PROFESSOR. APOSENTADORIA SIMULTÂNEA E CONTAGEM RECÍPROCA.

Nada impede a concessão de aposentadorias simultâneas no RPPS e no RGPS, se o(a) professor(a) contribuiu em ambos os regimes. Tampouco, há óbice ao aproveitamento no RGPS, mediante contagem recíproca, das contribuições vertidas a regime próprio, desde que não aproveitadas no regime de origem. Acolhido o pedido revisional para recálculo da RMI, mediante a soma de todos os salários-de-contribuição do período básico de cálculo, limitada ao teto<sup>4</sup>.

Em recente julgado, o Superior Tribunal de Justiça se posicionou acerca da extensão do Tema n. 1.070, para reconhecer:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÁLCULO DA APOSENTADORIA. EXERCÍCIO DE ATIVIDADES CONCOMITANTES. SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO COMPOSTO

3 TRF4, AC 5002095-30.2019.4.04.7104, SEXTA TURMA, Rel. JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA, juntado aos autos em 28/10/2022 (Brasil, 2017).

4 TRF4, AC 5000566-16.2019.4.04.7220, NONA TURMA, Relator PAULO AFONSO BRUM VAZ, juntado aos autos em 24/08/2023 (Brasil, 2023).

POR TODAS AS PARCELAS RECOLHIDAS. TEMA 1.070/STJ. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. I - A 1ª Seção desta Corte, no julgamento do Tema n. 1.070/STJ, firmou orientação segundo a qual após o advento da Lei 9.876/1999, e para fins de cálculo do benefício de aposentadoria, no caso do exercício de atividades concomitantes pelo segurado, o salário de contribuição deverá ser composto da soma de todas as contribuições previdenciárias por ele vertidas ao sistema, respeitado o teto previdenciário. II - O fato de alguns períodos terem sido prestados perante regime próprio de previdência não altera tal conclusão, diante da previsão de compensação financeira entre os diversos regimes no caso de contagem recíproca (art. 201, § 9º, CR, Lei n. 9.796/1999 e art. 26, 5º, do Decreto n. 3.048/1999). III - Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. IV - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso. V - Agravo Interno improvido<sup>5</sup>.

O fato de alguns períodos terem sido prestados perante regime próprio de previdência social não altera a conclusão proposta no julgado do Superior Tribunal de Justiça, considerando-se a previsão expressa no § 9º do art. 201 da Constituição Federal que dispõe sobre a compensação financeira entre os diversos regimes previdenciários no caso de contagem recíproca, além da disciplina da Lei n. 9.796, de 1999 e do 5º do art. 26, do Decreto n. 3.048, de 1999 (Brasil, 1988, 1999a, 1999b).

## 5 O CÁLCULO DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E A EXTENSÃO DOS EFEITOS DO TEMA 1.070

O cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores detentores de cargos públicos efetivos sempre teve como parâmetro o valor da remuneração do cargo em que se deu a inatividade, ou seja, havia direito à integralidade dos proventos. Dessa forma, um servidor com

<sup>5</sup> AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 2168203 – MG. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Publicação no DJEN/CNJ de 20/12/2024 (Brasil, 2024).

remuneração de nível médio e que é aprovado em cargo público de nível superior, após cinco anos nesse último cargo solicita sua aposentadoria com proventos integrais do novo cargo, acarreta ao Estado a responsabilidade pela cobertura do déficit. Segundo Ibrahim e Vieira (2004), esse fato não era isolado no serviço público e levava a uma injustiça do sistema, pois conduzia à chamada solidariedade invertida, uma vez que as contribuições não foram suficientes para sustentar o benefício de aposentadoria naquele patamar.

Com o advento da Emenda Constitucional n. 41, de 2003, o cálculo dos proventos passou a ter novo regramento, adotando-se a média aritmética simples de oitenta por cento dos maiores salários de contribuição, devidamente atualizados, mês a mês, retroativos a julho de 1994, ou do início da contribuição posterior a essa data (Brasil, 2003). Assim, foi estabelecido o mesmo critério de cálculo do salário de benefício adotado no RGPS.

A Emenda Constitucional n. 41, de 2003, trouxe ao § 3º do artigo 40 da Constituição Federal a seguinte redação:

Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei (Brasil, 1988, art. 40, § 3º).

Em 19.02.2004 foi editada a Medida Provisória n. 167, posteriormente convertida na Lei n. 10.887, de 18.06.2004, regulamentando o § 3º do art. 40 da Constituição Federal, cuja aplicabilidade alcançava os servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações.

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº

41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência (Brasil, 2004).

A reforma previdenciária promovida pela Emenda Constitucional n. 103, de 2019, trouxe nova sistemática de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos federais e dos segurados do RGPS, no sentido de utilizar a média aritmética simples de cem por cento do período contributivo, considerando-se como início do período básico de cálculo a competência julho de 1994, ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência (Brasil, 2019b). Assim:

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência (Brasil, 2019b).

Todavia, o novo regramento de cálculo dos proventos de aposentadoria não se aplica aos entes federados que não fizeram reforma previdenciária, permanecendo as disposições da Lei 10.887, de 2004, no cálculo dos proventos de aposentadoria (Brasil, 2004). A teor do § 3º do artigo 40 da Constituição Federal, as regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo. Com isso, houve a desconstitucionalização da matéria, ou seja, a Constituição Federal flexibilizou as regras de cálculo dos benefícios de aposentadoria, atribuindo aos entes federativos autonomia para disporem sobre elas (Brasil, 1988).

Conforme disciplina da Portaria n. 1.467, de 2022,

Art. 159. [...]

§ 2º Aplicam-se às aposentadorias dos segurados dos RPPS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e às pensões concedidas aos dependentes desses segurados, as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, inclusive os arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, enquanto não promovidas alterações na legislação do respectivo RPPS, conforme § 1º, devendo ser observado o disposto no Anexo II (Brasil, 2022).

Percebe-se que nunca houve disposição acerca dos cálculos dos proventos na hipótese de o servidor ter exercido atividades concomitantes. Sempre se aventou que o cálculo seria unicamente com base nas remunerações do cargo, podendo ser somadas as contribuições sucessivas de outros regimes. Noutra giro, é preciso considerar que também não há proibitivo normativo para a soma dos salários de contribuição e/ou remunerações no cálculo dos proventos de aposentadoria.

Na omissão da lei, o RPPS deverá seguir as normas estabelecidas para o RGPS, nos termos do § 12 do artigo 40 da Constituição Federal, *in verbis*:

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 (Brasil, 1988).

Nesse sentido também as orientações da Portaria n. 1.467, de 2022:

Art. 180. O RPPS observará ainda, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o RGPS (Brasil, 2022).

Não há, portanto, óbice para que os Regimes Próprios adotem o critério de cálculo dos proventos de aposentadoria, quando o servidor apresentar a Certidão de Tempo de Contribuição com recolhimentos vertidos em outro regime previdenciário, em semelhança ao disposto no artigo 32 da Lei 8.213, de 1991 (Brasil, 1991).

Portanto, a aplicabilidade do Tema 1.070 do Superior Tribunal de Justiça no cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores detentores de cargos efetivos que possuem contribuições concomitantes, não contraria as normas pertinentes nem tampouco a regra da contrapartida, até porque o traslado das contribuições de um regime para outro implicará na compensação financeira dos sistemas previdenciários.

## 6 CONCLUSÕES

O objetivo desse trabalho foi analisar os impactos do Tema 1.070 do Superior Tribunal de Justiça, em especial para abordar a sua integral aplicabilidade nos RPPS. Em relação ao segurado do RGPS que exerceu atividades concomitantes, pouco importando se tais atividades foram apenas no Regime Geral ou se parte foi em um regime e parte em outro, ou outros, o cálculo do valor do benefício de aposentadoria levará em conta todos os salários de contribuição vertidos ao regime previdenciário.

Contudo, nos RPPS, não há no cálculo dos proventos de aposentadoria, o somatório das contribuições simultâneas, sob o precário argumento de que a referida soma implicaria na contagem de tempo duplicada do tempo de contribuição, o que não é permitido por lei. Não é o caso. O servidor não pode ser cerceado no seu direito de computar no cálculo de seus proventos de aposentadoria todos os recolhimentos efetivados, ainda que de forma simultânea, e, portanto, de ver aplicado o Tema 1.070 do Superior Tribunal de Justiça, cujo intuito é melhorar o valor do benefício de aposentadoria e trazer justiça e respeito ao princípio da dignidade humana.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (Turma) nº 0014106-46.2014.4.01.3801/MG*. Relator: Juiz Federal Fábio de Souza Silva. Requerente: Celi Ramos da Silva. Requerido: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Porto Alegre: 19 jun. 2019a.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social e estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 16 dez. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 12 nov. 2019b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 27 jan. 2025.

BRASIL. Decreto Nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, Brasília, DF: Presidência da República, 06 maio 1999a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 24 jul. 1991. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Lei Nº 9.796, de 05 maio de 1999. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 05 maio 1999b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9796.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9796.htm). Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Lei Nº 10.666, de 8 de maio de 2003. Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 8 maio 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.666.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.666.htm). Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 18 jun. 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm). Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o Regime de Previdência Complementar para os Servidores Públicos Federais [...]. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 30 abr. 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12618.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12618.htm). Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade [...]. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 18 jun. 2019c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/13846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/13846.htm). Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria Nº 1.467, de 02 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 02 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/9PortariaMTPn1.467de02jun2022Atualizadaat3jun2024.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Agravo de Instrumento nº XXXXX-93.2023.4.04.0000 RS*. Relator: Des. Fed. Paulo Afonso Brum Vaz. Porto Alegre, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Interno em Recurso Extraordinário nº 2168203*. Relator: Min. Regina Helena Costa, *Diário da Justiça Eletrônico Nacional*, Minas Gerais, 20 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema Nº 1.071. Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 40, § 16, da Constituição Federal, a possibilidade de servidor público federal optar pela sistemática previdenciária anterior à instituição do regime de previdência complementar (Lei nº 12.618/2012), mantendo vínculo com o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais, considerando-se seu ingresso no serviço público municipal em 18/02/2008. Brasília, DF: 12 fev. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1071>. Acesso em: 26 fev. 2025

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Processo nº 2456479-2014.404.9999*. Relator: João Batista Pinto Silveira. Julgamento: 22 fev. 2017. Sexta Turma. Brasília, DF: Tribunal Regional Federal da 4ª Região, 22 fev. 2017.

CAMPOS. Marcelo Barroso Lima Brito de. *Previdência dos Servidores Públicos*. Curitiba: Juruá, 2022.

IBRAHIM, Fabio Zambitte; VIEIRA, Marcos André Ramos. In: TAVARES, Marcelo Leonardo (coord). *Comentários à reforma da previdência (EC 41/2003)*. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

NEVES, Ilídio das. *Dicionário técnico e jurídico de proteção social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

QUEIROZ. Vera Maria Corrêa. *Certidão de Tempo de Contribuição: análise e aplicabilidade*.

São Paulo: Lujur, 2022.



# 8

## O ART. 24 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019 E A RENÚNCIA AO PAGAMENTO DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO

### **Magadar Rosalia Briguet**

Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de São Paulo (Faculdade de Direito do Largo de São Francisco). Especialista em Direito do Estado pela USP. Especialista em Direito Constitucional Ambiental pela Escola Superior de Direito Constitucional. Coautora do livro “Previdência Social – Aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios”, ed. Atlas, 2007. Prestou consultoria jurídica à ABIPEM – Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais e da APEPREM – Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios. Ex-assessora jurídica no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Procuradora do Município de São Paulo aposentada. Foi Chefe da Assessoria Jurídica da atual Secretaria de Gestão do Município de São Paulo. Assessora Jurídica da Presidência da Câmara do Município de São Paulo (1989-1990). Integrou a Comissão de Seguridade Social e do Advogado Público, da OAB/SP. Diretora Técnica da ABCPREV Gestão e Formação Previdenciárias. Colaboradora e palestrante em congressos, seminários e encontros e outros eventos, realizados pela APEPREM e ABIPEM, TV ABIPEM, desde 2004, e entidades públicas, inclusive Tribunais de Contas dos Municípios do Pará, do Estado do Paraná, Mato Grosso e Acre. Palestras e cursos pela ABCPREV, desde 2009, além de diversos artigos publicados.

### **Majoly Aline dos Anjos Hardy**

Formada em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Especialista em Direito Municipal pelo IBEJ – Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos e FESP – Fundação de Estudos Sociais do Paraná, Especialista em Sistema Previdenciário: Estrutura, Gestão e Auditoria pelo Instituto de Ciências Sociais do Paraná, Especialização (Lato sensu) em Direito Previdenciário e Processual Previdenciário Aplicado pela PUC-PR, Procuradora do Município de Curitiba aposentada, foi Assessora Previdenciária do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba, Mediadora certificada pelo ICFML-Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos em Portugal, pela Universidade Católica do Porto, Membro da COPAJURE – Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes aos RPPS vinculada ao CONAPREV-Conselho Nacional dos Dirigentes de RPPS. Membro Consultor da Comissão de Direito Previdenciário da OAB/PR. Coordenadora da Pós-Graduação Advocacia em Regimes Próprios de Previdência Social da ESMAFE/PR. Autora de diversos artigos jurídicos sobre Regimes Próprios de Previdência Social.

## 1 INTRODUÇÃO

A Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais-ABIPEM e Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios-APEPREM, já publicaram diversos estudos sobre a concessão de benefícios previdenciários pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no seu livro anual intitulado Regimes Próprios: Aspectos Relevantes.

O presente estudo merece ser lido em complementação ao publicado na edição de 2021, com o título “O art. 24 da emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019: vigência, devolução de valores, renúncia, pensão militar e análise de casos”, no qual se demonstrou que, antes da EC nº 103/2019, os benefícios previdenciários pagos em situação de acúmulo não sofriam qualquer redução por parte dos regimes de previdência e de proteção social dos militares, o que foi alterado profundamente pelo art. 24 da Emenda, especialmente se o benefício é recebido por cônjuges ou companheiros (Hardy, 2021).

Enfatizou-se a proposta original do governo federal expressa na Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, quanto a aplicação dos redutores, além de discorrer breves palavras sobre a renúncia ao pagamento de benefício previdenciário nos casos em que, após a aplicação daqueles redutores fixados no art. 24, o resultado global a ser pago ao beneficiário fosse menor do que os valores recebidos anteriormente (Hardy, 2021).

Também foi mencionado que o inciso III do parágrafo 1º do art. 24 da EC nº 103/2019 refere-se a pensões militares pagas a filhas solteiras e não somente a cônjuges ou companheiros<sup>1</sup> (Hardy, 2021).

---

1 Como já restou esclarecido pela Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS no Informativo Mensal Consultas Destaques GESCON - Edição XXII - Junho de 2024: “... Considera-se admitida pelo inciso III do art. 24 da EC nº 103, de 2019, a acumulação de “pensões decorrentes de atividade militar” de que tratam os artigos 42 e 142 da Constituição Federal - expressão que alberga a pensão vitalícia concedida a filha não inválida do instituidor militar, prevista na Lei nº 3.765, de 1960 - com aposentadoria concedida no âmbito de RPPS, sendo assegurada, nessa hipótese de acumulação, a opção da segurada pela percepção do valor integral do benefício mais vantajoso, mas com aplicação ao benefício com proventos de menor valor, das faixas restritivas previstas § 2º do art. 24 da EC nº 103, de 2019” (Brasil, 2024a).

Desde a publicação da EC nº 103/2019 muitas dúvidas quanto a este artigo vem sendo esclarecidas, com a publicação de orientações pelo Ministério da Previdência Social e algumas decisões judiciais. Mas a questão que merece aprofundamento no debate envolve a aplicação do art. 24 e o instituto jurídico da renúncia e como será paga a pensão por morte ao beneficiário que antes dividiria uma cota parte com aquele que renunciou ao pagamento.

Apresentaremos como esse instituto jurídico vem sendo mencionado na jurisprudência e como o Tribunal de Contas da União tem proferido suas decisões quando um dos benefícios acumulados é uma pensão militar, o que pode obrigar os RPPS ou o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a promover a formalização da renúncia ao pagamento de seus benefícios previdenciários.

Indicaremos algumas orientações do governo federal sobre o tema e ao final abordaremos nosso entendimento sobre a forma de cálculo da pensão por morte quando um dos beneficiários renuncia a sua cota parte.

Como bem citado no estudo anterior trata-se de um dos mais polêmicos artigos trazidos na reforma da previdência de 2019 e que ainda necessita de muito debate.

## 2 O INSTITUTO JURÍDICO DA RENÚNCIA E O ART. 24 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019

No dicionário Aurélio o verbo renunciar é um verbo transitivo direto que significa:

1. Não querer; rejeitar; recusar;
2. Deixar voluntariamente a posse de; desistir de; abdicar;
3. Descrer de; abjurar, renegar (Ferreira; Anjos, 1988, p. 563).

E como verbo transitivo indireto remete a:

4. Recusar, rejeitar: renunciar a honrarias;
5. Não fazer caso de; desprezar, desdenhar;
6. Desistir de; abdicar;
7. Abjurar, renegar (Ferreira; Anjos, 1988, p. 563).

Renunciar a alguma coisa significa abrir mão, desistir, mesmo que provisoriamente, de algo ou alguma coisa que pode ser útil ou não ao renunciante. A renúncia pode ter como objeto a desistência de receber valor em espécie, de exercer um direito ou mesmo de manter a continuidade de algum fato abstrato ou concreto na vida das pessoas. No sentido religioso, a renúncia leva à desistência das ambições pessoais a fim de servir ao próximo. Pode também envolver a renúncia ao exercício de um cargo público ou de um mandato para o qual a pessoa foi eleita. Também podemos renunciar a algum relacionamento ou amizade que não está correspondendo às nossas expectativas.

Como se pode verificar a renúncia não é algo estranho às nossas vidas, estando presente em diversas situações sem mesmo nos apercebermos que estamos renunciando a algo. Importa enfatizar que a renúncia é ato voluntário propugnado pelas pessoas em prol de um benefício ou uma satisfação pessoal.

No Direito também se fala em renúncia. É um ato jurídico por meio do qual a pessoa renuncia a um direito, podendo ser formalizada por meio de uma escritura pública ou perante o Poder Judiciário, por termo judicial. A renúncia pode ser praticada em diversas áreas do direito, tais como, renúncia a um direito real, renúncia a promover uma queixa criminal, renúncia à herança, renúncia ao direito de ser representado, renúncia à indenização, entre outras situações.

Desde logo necessário esclarecer que a renúncia aqui tratada

não se confunde com desaposentação ou reapresentação, que consiste na renúncia à aposentadoria, para, aproveitando-se das contribuições vertidas após a concessão desse benefício pelo RGPS, obter junto ao INSS regime de benefício posterior, mais vantajoso<sup>2</sup> (Brasil, 2017a).

A renúncia pode ser promovida a qualquer tempo, no processo judicial ou administrativo.

O art. 24 da EC nº 103/2019 trouxe outra espécie de renúncia, além daquelas que podem ser formalizadas perante notário ou termo judicial: a renúncia ao pagamento de benefício previdenciário que será levada a efeito dentro do processo administrativo previdenciário (Brasil, 2019a).

Esse artigo regulamenta a aplicação de redutores em benefícios previdenciários cuja acumulação venha ocorrer após a EC nº 103/2019, mesmo envolvendo benefícios que tenham sido concedidos antes da publicada da Emenda Constitucional, que, em conjunto com um ou mais adquiridos após a EC nº 103/2019, provocará o acúmulo. Se o resultado global, após a aplicação dos redutores, forem prejudiciais ao beneficiário, permite-se a renúncia ao pagamento de um ou mais desses benefícios. No caso dos benefícios previdenciários, o fator condicionante para existir a renúncia é o acúmulo de benefícios previdenciários, na forma expressa nos incisos do art. 24. Não haverá renúncia se não houver acúmulo (Brasil, 2019a).

É uma norma autoaplicável e de eficácia plena e imediata, não havendo necessidade de ser incluída nas leis dos entes federativos, devendo ser adotada mesmo que o ente federativo não tenha realizado reforma previdenciária, como menciona o §6º do art. 165 da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022 (Brasil, 2022d). Mas se a reproduziu, cabe mencionar que ela produz efeitos desde a EC nº 103/2019 e não somente após a legislação local<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> RE 661256, reconhecida a repercussão geral do tema 503, onde se firmou a tese sobre a impossibilidade da desaposentação (Brasil, 2017a).

<sup>3</sup> É comum a legislação local conter dispositivo expresso quanto à vedação expressa de percepção

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul confirmou a eficácia plena do art. 24 da EC nº 103/2019 em face da lei do Município de Novo Hamburgo, de 2018, que proibia o acúmulo de pensão por morte do seu RPPS com pensão por morte de outro RPPS ou do RGPS:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREVIDÊNCIA PÚBLICA. MANDADO DE SEGURANÇA. PENSÃO POR MORTE. ACUMULAÇÃO DE BENEFÍCIOS. REGIMES PREVIDENCIÁRIOS DISTINTOS. POSSIBILIDADE. INCISO I, § 1º, DO ART. 24, DA EC/ 103/2019. TERMO DE RENÚNCIA. ILEGALIDADE. Hipótese dos autos em que a parte agravante exigiu que a impetrante/agravada assinasse uma declaração/termo no sentido que, de acordo com a Lei Municipal n. 4.834 de 09 de outubro de 2018, especialmente o art. 7º (que incluiu o parágrafo único no art. 65-B), estaria impedida de receber, cumulativamente, o benefício de pensão por morte de qualquer outro regime próprio de previdência ou pelo regime geral de previdência social (RGPS), juntamente com benefício de pensão por morte a ser deferido pelo IPASEM, podendo, inclusive, ser penalizada através da cessação do benefício e/ou devolução de valores recebido. Tal ato coator, vai de encontro ao disposto no inciso I, § 1º, do art. 24, da EC/ 103/2019, o qual prevê expressamente a possibilidade de cumulação de “pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal”. Com efeito, a Lei Municipal n. 4.834 de 09 de outubro de 2018, especialmente o art. 7º (que incluiu o parágrafo único no art. 65-B), foi derogada pela nova alteração constitucional trazida pela EC 103/2019, não podendo a legislação ordinária se sobrepor à norma constitucional. Agravo de instrumento desprovido (Rio Grande do Sul, 2022).

O Supremo Tribunal Federal (STF) também possui decisões quanto à aplicabilidade imediata do art. 24, o que pode ser conferido nos seguintes julgamentos:

(...) 2. Destaco, desde logo, que a jurisprudência do Supremo, de que é exemplo o proferido no ARE 1.483.854 AgR, de minha relatoria, é firme no sentido de que a pensão por morte é regida pelas normas vigentes na data do óbito do instaurador do benefício. Assim, no caso, falecido o instituidor da pensão após a promulgação da EC n. 103/2019, consoante consta do acórdão recorrido, a percepção da pensão por morte pela recorrente, juntamente com os proventos de sua inativação, deve observar o art. 24, §§ 1º e 2º, dessa

---

cumulativa de pensão deixada por mais de um cônjuge ou companheiro(a) ou de mais de duas pensões. Nesse caso, a indagação que se faz é se a lei local foi ou não recepcionada pelo art. 24 da EC nº 103/2019.

alteração constitucional. O acórdão, portanto, não deve ser reformado (Brasil, 2024b).

5. Quanto ao pedido de reconhecimento da aposentadoria no cargo de engenheiro, a sentença registrou que (fl. 5, Doc. 6): “o Autor ingressou no serviço público como engenheiro da ADEMA em 01/03/1986, portanto, em 10 de setembro de 2021, data de seu requerimento de aposentadoria (fl. 11), este se encontrava com 35,6 (trinta e cinco anos e seis meses de serviço público)”

6. Conclui-se, portanto, que em 12 de novembro de 2019, o autor contava com 33 anos de contribuição, tendo adquirido o direito à segunda aposentadoria somente após a EC 103/2019, razão pela qual devem ser aplicadas as regras previstas nos parágrafos 2º e 3º do seu art. 24, para o cálculo de todos os benefícios recebidos acumuladamente. 7. Embargos de Declaração recebidos como Agravo Interno, ao qual se nega provimento (Brasil, 2024c).

A renúncia provocada pelo art. 24 não está enquadrada em uma das formas de extinção do benefício previdenciário, pois o beneficiário não renuncia a este (direito), mas sim ao seu pagamento (exercício). Tanto é assim que o parágrafo 3º do art. 24 permite que seja postulada nova análise dos redutores caso a situação financeira dos benefícios acumulados tenha se alterado<sup>4</sup>: “§ 3º A aplicação do disposto no § 2º poderá ser revista a qualquer tempo, a pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios” (Brasil, 2019a). Implica dizer que pode requerer, por exemplo, que o benefício mais vantajoso seja outro dentre os acumulados e que passaria, então, a não mais ser reduzido, ou se renunciou ao pagamento de um benefício pode requerer a reversão da renúncia. Nesse caso, poderá não só passar a receber o benefício renunciado, como a redução será feita em relação a outro, que poderia estar percebendo (pensão ou mesmo a própria aposentadoria), mas sem efeitos retroativos à data do óbito do instituidor da pensão por morte.

Questão semelhante a essa possibilidade da reversão da renúncia, por se tratar também de benefício de natureza alimentar, refere-se ao fato de a mulher que renuncia à pensão alimentícia ter direito à pensão por morte se comprovar dependência econômica na data do óbito do

<sup>4</sup> Essa foi uma das razões pelas quais a renúncia não foi mencionada no art. 6º da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, todavia está presente no inciso VII do art. 33 da Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.645 de 24 de maio de 2022, de maneira equivocada, ao nosso ver.

ex-cônjuge (Súmula 336 do STJ): A mulher que renunciou aos alimentos na separação judicial tem direito à pensão previdenciária por morte do ex-marido, comprovada a necessidade econômica superveniente)<sup>5</sup> (Brasil, 2007).

Podemos também mencionar decisão proferida pela Turma Nacional de Uniformização (TNU), do Conselho da Justiça Federal, que permite a renúncia de um benefício em prol do recebimento de outro, no Pedido Nacional de Uniformização de Lei, nº 0004160-11.2017.4.01.4300, tendo como Relatora a Juíza Federal Luciane Merlin Clève Kravetz, que fixou a seguinte tese no Tema 284:

Os dependentes que recebem ou que tem direito à cota-parte de pensão por morte podem renunciar a esse direito para o fim de receber benefício assistencial de prestação continuada, uma vez preenchidos os requisitos da Lei 8.742/1993" (Brasil, 2021a).

Antes de formalizar a renúncia, vários atos administrativos devem ser realizados dentro do processo previdenciário no RPPS. O beneficiário deve ter ciência dos cálculos produzidos em conformidade com os redutores previstos no art. 24 em todos os benefícios previdenciários envolvidos, para ter condições de optar pelo recebimento de todos ou renunciar ao pagamento de um ou mais de um deles, verificando qual seria o mais vantajoso. Nesse caso, o interessado deve juntar toda a documentação referente aos benefícios previdenciários que recebe em outros regimes previdenciários.

A unidade gestora do RPPS, bem como os setores responsáveis do INSS ou do pagamento de pensões militares devem fornecer ao beneficiário todas as informações necessárias para que ele possa tomar

<sup>5</sup> É irrenunciável o direito aos alimentos presentes e futuros (art. 1.707 do Código Civil), mas pode o credor renunciar dos alimentos pretéritos devidos e não prestados, isso porque a irrenunciabilidade atinge o direito, e não o seu exercício. O caráter alimentar também está expresso no art. 833 do CPC, quando estabelece que são impenhoráveis: (IV) os vencimentos, os subsídios, os soldos, os salários, as remunerações, os proventos de aposentadoria, as pensões, os pecúlios e os montepios, bem como as quantias recebidas por liberalidade de terceiro e destinadas ao sustento do devedor e de sua família, os ganhos de trabalhador autônomo e os honorários de profissional liberal, ressalvado o § 2º (Brasil, 2007).

a decisão quanto à formalização da renúncia ou não. E para conferir essa segurança jurídica e transparência, nada mais concreto do que apresentar os respectivos cálculos com base no art. 24 da EC nº 103/2019<sup>6</sup> (Brasil, 2019a).

Nem sempre a renúncia deve recair sobre o benefício previdenciário de maior valor monetário, pois pode ser que um dos benefícios acumulados seja mais vantajoso no curto prazo, passando por revisões de enquadramento salarial ou de tabela salarial, ou reajuste acima da inflação. A opção quanto à vantajosidade sempre será exclusiva do beneficiário, não podendo ser questionada, mas deve ser bem esclarecida pelos servidores dos regimes previdenciários envolvidos. A variabilidade dos valores dos benefícios previdenciários reforça a possibilidade de renúncia, razão pela qual o § 3º do art. 24 permite a flexibilidade na revisão da acumulação, para fins de percepção (Brasil, 2019a).

Ato que sempre deverá ser realizado é a comunicação aos outros regimes previdenciários sobre a formalização da renúncia, como menciona, por exemplo, o art. 35, §5º da Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.645 de 24 de maio de 2022<sup>7</sup> (Brasil, 2022b).

E para segurança jurídica dos beneficiários e do RPPS, a

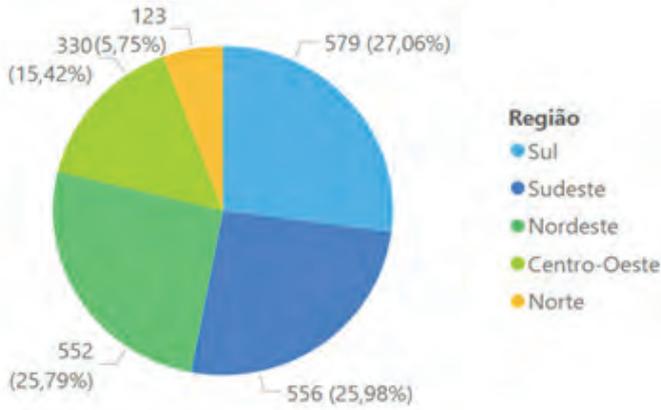
6 Aqui cabe uma crítica ao Termo de Cooperação Técnica assinado em 2021 entre o INSS e a Associação Nacional dos Registradores de Pessoas Naturais (Arpen-Brasil), que permite aos cartórios, ao registrarem o óbito de um segurado, fazerem o pedido de pensão por morte junto ao INSS, sem se atentar quanto a essas questões de acúmulo e possibilidade de renúncia. Porque na prática, no INSS, importa a não apresentação do pedido de pensão por morte, diferente dos RPPS, onde há a possibilidade da opção pela renúncia ao pagamento. A Ordem dos Advogados do Brasil- Conselho Federal encaminhou ao INSS o Ofício nº 038/2025-GPR manifestando preocupação quanto a esse convênio, cuja vigência iniciou em 2025 (Ordem dos Advogados do Brasil, 2025).

7 A portaria dispõe sobre os procedimentos e orienta os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) acerca da concessão e manutenção dos benefícios de pensão por morte de que tratam a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro, de 1990, e a Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958. Embora obrigatória para a Administração Federal, nada impede os entes subnacionais de se pautarem, por analogia, pelas normas por ela estabelecidas, quando for o caso, podendo até expedir ato normativo próprio, seguindo os parâmetros e diretrizes estabelecidos nessa portaria (Brasil, 2022b).  
Art. 35 (...) § 5º Os órgãos do Sipec deverão informar sobre a redução do valor do benefício, conforme o § 1º deste artigo, ao regime que realiza a manutenção do outro benefício, ou aos órgãos do Poder Executivo que não processam a folha de pagamento no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - Siape; ou ao respectivo Poder ou órgão constitucionalmente autônomo da União, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, aos respectivos comandos militares.

renúncia deverá ser formalizada por meio de autodeclaração, dentro do processo administrativo previdenciário, com a indicação de qual benefício previdenciário está renunciando ao pagamento ou qual pretende manter, além da indicação de qual é o mais vantajoso. Um dos primeiros modelos publicados dessa autodeclaração está no Anexo I da Portaria INSS nº 450, de 3 de abril de 2020, que foi revogada pela Instrução Normativa INSS nº 128, de 28 de março de 2022<sup>8</sup>, mantendo o modelo no seu Anexo XXIV (Brasil, 2020a, 2022a).

O Anexo II da Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.645 de 24 de maio de 2022 também traz modelo de autodeclaração sobre acúmulo de benefícios ou remunerações, com menção à opção dos redutores do art. 24 da EC nº 103/2019 no benefício que será concedido pelo RPPS da União ou em outro benefício, que pode ser utilizado e aprimorado pelos RPPS:

Imagem 1 - Declaração de Acumulação de Aposentadorias e Pensões.



Fonte: Brasil (2022b, anexo II).Imagem1.png

<sup>8</sup> A IN disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário, para o RGPS. Essa regulamentação também pode ser utilizada pelos RPPS, quanto às diretrizes e parâmetros adotados na concessão dos benefícios previdenciários, conforme permite o § 12 do art. 40 da CF.

### 3 AS DECISÕES DO PODER JUDICIÁRIO SOBRE A RENÚNCIA A BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

As decisões quanto a aplicação do art. 24 da EC nº 103/2019 ainda estão sendo construídas no Poder Judiciário. No STF é nítida essa construção nas decisões monocráticas que tem sido proferidas pelos Ministros. Além das decisões que reconhecem a aplicabilidade imediata do art. 24 da EC nº 103/2019, decisões monocráticas tem negado seguimento a recursos extraordinários ou determinado o Tribunal de origem se manifestar sobre esse artigo ou sobre o Tema de Repercussão Geral nº 921 do STF esmiuçado mais adiante.

No Recurso Extraordinário nº 1.412.907, oriundo do Estado do Rio Grande do Norte, em decisão publicada em 28/4/2023, o Ministro Nunes Marques determinou a devolução de processo ao Tribunal de origem para adaptar seu julgado ao Tema 921 de Repercussão Geral. Cabe ressaltar parte do r. despacho do Ministro, em que menciona o art. 24 da EC nº 103/2019:

2. No caso dos autos, a impetrante requereu pensão por morte deixada por seu marido, o qual também era professor aposentado da UFRN, mas seu pedido foi negado, ao argumento de que ela já percebe uma pensão paga pelo Regime Geral da Previdência Social e outra do Município de Natal/RN. O pleito, assim, vem a ser o de saber se seria possível a cumulação de três pensões, a saber: a) duas públicas, ou seja, dois regimes previdenciários próprios, sendo uma da UFRN e a outra da municipalidade de Natal e; b) uma do regime geral a ser paga pelo INSS.

3. Apesar de ventilado argumento contrário pela apelante, porém sem qualquer evidência concreta, é certo que o instituidor do benefício exerceu os cargos de professor da UFRN e Professor em escolas vinculadas ao Município de Natal, sem qualquer incompatibilidade entre ambos, sendo lícita, portanto, a cumulação das pensões por morte decorrentes desses vínculos, por se tratar de cargos acumuláveis na ativa. Além disso, tendo o mesmo instituidor contribuído como autônomo para o RGPS, inexistiu irregularidade no recebimento da pensão correspondente juntamente com os dois outros benefícios originários de cargos públicos exercidos licitamente nos termos da Constituição Federal, por ser esse último vinculado a regime previdenciário diverso.

4. A percepção de ambas as pensões encontra amparo, como sabido na novel

regra constitucional instituída pela Emenda Constitucional 103/19, verbis: “Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal. § 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de: I- pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares [...]”. Veja-se que este vem a ser, precisamente o caso dos autos, estando acobertada pela exceção que garante a percepção conjunta de duas pensões por serem cumuláveis os cargos do instituidor, faz jus a autora, ainda nessa exceção, a mais uma pensão se oriunda, como de fato o é, do regime geral (INSS) (Brasil, 2020d).

Em outro Recurso Extraordinário com Agravo, nº 1.530.065, interposto pelo Estado do Ceará, a Ministra Carmen Lucia nega provimento, ressaltando que não é caso de aplicação do Tema 921, pois não se está falando em acumulação de proventos de aposentadoria com remuneração, mas de proventos de aposentadoria com pensões por morte, caso em que deve ser aplicado o art. 24:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. ACUMULAÇÃO DE QUATRO BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. PREVIDENCIÁRIOS REGIMES DISTINTOS. APOSENTADORIAS E PENSÕES POR MORTE: REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL- RGPS E REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL RPPS. ART. 24 CONSTITUCIONAL POSSIBILIDADE. DA EMENDA N. 103/2019. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(...)

7. Registro não se tratar de aplicação da tese firmada no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 848.993, Tema 921 da repercussão geral, pois o caso vertente não cuida da acumulação de proventos e vencimentos, mas de proventos e pensões por morte.

8. Dispõe-se no art. 24, em seu § 1º e no inciso I, da Emenda Constitucional n. 103/2019:

“Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal. § 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

I– pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II– pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;”.

9. Na espécie vertente, o agravante expôs pretensão à acumulação de duas aposentadorias de regimes diversos (Regime Geral da Previdência Social e Regime Próprio de Previdência Social) com duas pensões por morte, também de regimes distintos. A Turma Recursal de origem acolheu o pedido pelos seguintes fundamentos:

(...)

A conclusão da Turma de origem, no sentido de “o que o art. 24 da EC nº 103/2019 veda é o recebimento conjunto de mais de uma pensão por morte de cônjuge ou companheiro quando ambas são originadas do mesmo regime previdenciário. Logo, é permitida a cumulação de pensão por morte de qualquer regime de previdência social com a aposentadoria proveniente do RGPS ou RPPS”, não destoa dos julgados do Supremo Tribunal Federal, que assentou a “possibilidade de acumulação de benefícios previdenciários oriundos de regimes distintos” (Brasil, 2025).

Em outro Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.264.122, interposto pelo Município do Rio de Janeiro, o Ministro Edson Fachin seguiu o mesmo entendimento de não ser o caso do Tema 921. (2ª Turma, publicado em 31.08.2020) (Brasil, 2020c). No mesmo sentido o ARE 1.440.226, Rel. Min. Roberto Barroso, publicado em 11.07.2023 (Brasil, 2023a).

Outros Tribunais também se têm manifestado sobre o art. 24, como o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, permitindo o acúmulo de uma pensão por morte e uma aposentadoria, pagas pelo RGPS, e uma pensão por morte, paga por RPPS:

Ementa: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. PENSÃO POR MORTE. SERVIDOR PÚBLICO. CUMULAÇÃO DE BENEFÍCIOS. ART 24 DA EC N. 103 /2019. DUAS PENSÕES POR MORTE DE DIFERENTES REGIMES PREVIDENCIÁRIOS MAIS UM BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA. RECEBIMENTO. POSSIBILIDADE.

AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL. LEI N. 3.765/60. INAPLICABILIDADE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SENTENÇA REFORMADA. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. APELAÇÃO PROVIDA.

1. Apelação desafiada pelo particular em face da sentença que julgou improcedente o pedido autoral, por entender que a pretensão configura desaposentação, vedada pelo ordenamento jurídico pátrio e que, mesmo que possível a reativação da aposentadora por tempo de contribuição anteriormente concedida, não seria possível sua cumulação com os outros benefícios já usufruídos pela apelante, quais sejam: duas pensões por morte instituídas pelo cônjuge, sendo uma oriunda do RGPS e outra do RPPS.

2. Em suas razões, alega a apelante que inexistente óbice constitucional ou legal à acumulação de duas pensões por morte oriundas de diferentes regimes previdenciários (RGPS e RPPS) mais uma aposentadoria por tempo de contribuição.

3. Afirma que a sentença interpretou o art. 24 da Emenda Constitucional nº 103 /2019 à luz de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ e do Supremo Tribunal Federal - STF aplicável em relação às pensões militares, portanto, não apropriada ao caso em discussão, já que não se trata de pensão deixada por servidor militar.

4. Diz que a controvérsia em questão deve ser analisada à luz do art. 24 da EC nº 123/2019, bem como de seu decreto regulamentador - Decreto nº 10.410 /2020 - e do art. 124 da Lei nº 8.213 /1991, que permite expressamente a possibilidade de cumular as pensões com a aposentadoria.

5. Analisa-se, em um primeiro momento, a configuração ou não da desaposentação por parte da autora. In casu, verifica-se que, por meio do Procedimento Comum Cível nº 0800450-78.2019.4.05.8402, a apelante obteve sentença transitada em julgado que condenou o INSS na obrigação de conceder aposentadoria por tempo de contribuição (id. nº 11749638), tendo o benefício sido implantado em maio de 2020 sob o NB 193.350.964-0 (id. nº 12049886 - páginas 30 a 32).

6. Em virtude da baixa renda do benefício, a autora desistiu da aposentadoria concedida (ids. nº 11749648 e 12049886 - página 47), e optou por aguardar completar tempo suficiente para solicitar um novo benefício com renda maior (id nº 11749521 - página 2).

7. Quando do requerimento do novo benefício, em 08/02/2022 (NB 201.329.434-9 (id. nº 12049914 - páginas 74 e 75), contudo, houve o indeferimento administrativo por parte do INSS.

8. Isto posto, percebe-se a pretensão da apelante nos presentes autos pela concessão de uma das modalidades de aposentadoria (aposentadoria por tempo de contribuição anterior à EC nº 103 /2019, com ou sem incidência do fator previdenciário, ou a aposentadoria pela regra dos pontos do art. 15 da EC nº 103 /2019). 9. O entendimento do Juízo de Primeiro Grau pela configuração da desaposentação, data vênua, merece reforma. Compulsando os autos, percebe-se que não houve, por parte da apelante, renúncia à aposentadoria anteriormente concedida, para que agora se compute o

período contributivo e os salários de contribuição referentes ao tempo em que continuou trabalhando.

10. Isto porque, na verdade, a autora solicitou a desistência do benefício da aposentadoria nos autos do processo nº 0800450-78.2019.4.05.8402, isto é, antes do recebimento de qualquer pagamento, o que é juridicamente possível. Neste sentido está o entendimento deste E. Tribunal: PROCESSO Nº 08026941820214058302, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADORA FEDERAL CIBELE BENEVIDES GUEDES DA FONSECA, 5ª TURMA, JULGAMENTO: 06/02/2023.

11. Dessa forma, uma vez descaracterizada a desaposentação, passa-se à análise da possibilidade de a apelante perceber duas pensões por morte deixadas pelo seu falecido marido, desde 2021, cumulativamente com uma aposentadoria por tempo de contribuição.

12. A respeito da acumulação de pensões, deve-se seguir o estabelecido no art. 24 da Emenda nº 103 /2019. Infere-se do teor da norma Constitucional acima mencionada que inexistente vedação à acumulação de duas pensões por morte oriundas de diferentes regimes previdenciários. Da mesma sorte, é permitida a cumulação da pensão por morte de qualquer regime de previdência social com benefício de aposentadoria paga pelo RGPS ou pelo RPPS.

13. Outrossim, o art. 124 da Lei nº 8.213/91 veda o recebimento de mais de uma pensão por morte concedida pelo RGPS.

14. No caso, observa-se que os benefícios auferidos pela apelante são 1 (uma) pensão por morte de natureza civil, regida pela Lei nº 8.112 /90 e 1 (uma) pensão paga pelo RGPS, concedida com base na Lei nº 8.213 /91.

15. Isto posto, a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição pelo RGPS não encontra qualquer óbice ao acúmulo dos benefícios previdenciários à apelante. Destarte, revela-se possível o direito da apelante ao acúmulo tríplice dos benefícios em tela. Este também é o entendimento deste E. Tribunal: PROCESSO Nº 08173803920214058100, APELAÇÃO CÍVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL CID MARCONI GURGEL DE SOUZA, 3ª TURMA, JULGAMENTO: 18/08/2022.

16. Dessa forma, afasto o reconhecimento da coisa julgada e, considerando estar a causa madura e o que foi exposto acima, realizo, desde já, o julgamento do mérito, na forma do art. 1.013 , § 3º , I do CPC , dando PROVIMENTO à apelação, reformando a sentença para julgar procedente o pedido, com fulcro no art. 487, I do CPC , e a) condenar o INSS a reconhecer e averbar o tempo de contribuição nos termos da inicial, em favor da autora; b) condenar o INSS a conceder à autora o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição NB 201.329.434-9), com DIB na DER (08/02/2022), a ser implantado no prazo de 20 vinte dias, obedecidos os percentuais constantes do art. 24 da EC 103 /2019, no que respeita às hipóteses de acumulações previstas no § 1º; c) no mesmo prazo, juntar aos autos a memória do cálculo da RMI; d) pagar, após o trânsito em julgado, os atrasados desde a DER, com juros desde a citação e correção a partir do vencimento de cada parcela, nos moldes do Manual de Cálculos da Justiça Federal (Brasil, 2023b).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo possui decisões concluindo que o INSS deve apurar a presença do acúmulo de benefícios previdenciários na seara administrativa e, nesta avaliar a aplicabilidade do art. 24 da EC nº 103/2019, e que o auxílio acidente não impede o acúmulo com pensões por morte<sup>9</sup>.

É bem verdade que o STF já enfrentou a questão do tríplice acúmulo no Tema de Repercussão Geral nº 921 (É vedada a cumulação tríplice de vencimentos e/ou proventos, ainda que a investidura nos cargos públicos tenha ocorrido anteriormente à EC 20/1998), entretanto, não mencionou as pensões por morte<sup>10</sup>, o que tem gerado a produção de diferentes interpretações, principalmente quando um dos benefícios é a pensão militar (Brasil, 2020d).

Nos casos em que as decisões são mais restritivas, geralmente permitindo o pagamento de apenas dois benefícios, deverá ser promovida a renúncia junto aos órgãos ou unidades gestoras dos outros regimes previdenciários. Essa interpretação decorre da Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960 (Brasil, 1960).

Por isso a importância do tema para os RPPS, pois a renúncia deverá ser formalizada no processo administrativo previdenciário que concedeu o benefício, a fim de garantir o histórico das decisões administrativas e futura comunicação ao respectivo Tribunal de Contas e ao sistema de gerenciamento da compensação previdenciária. Veja-se essa decisão do TRF5:

9 Verificar a Apelação nº 1026262-12.2020.8.26.0602, Sorocaba, Apelante INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, Apelado ROGERIO MACHADO DIAS, Relator Carlos Monnerat, 17ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 04/03/2024 (Brasil, 2024f).

10 O acórdão proferido no Recurso Extraordinário com Agravo nº 848.993, paradigma do tema 921, menciona apenas as aposentadorias, como indica a Ementa: "Recurso extraordinário com agravo. 2. Percepção de provento de aposentadoria cumulado com duas remunerações decorrentes de aprovação em concursos públicos. Anterioridade à EC 20/98. Acumulação tríplice de remunerações e/ou proventos públicos. Impossibilidade. Precedentes. 3. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 4. Recurso extraordinário provido". (STF, ARE 848993 RG, j. 6/10/2016, pub. 23/3/2017, Rel. Ministro Gilmar Mendes). Sobre percepção de duas pensões, o STF se pronunciou no sentido de não ser possível o recebimento, por conta de decorrerem especificamente do art. 11 da EC 20/98 (tema 162 – RE 584388) (Brasil, 2020d).

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO DE TRÊS BENEFÍCIOS (APOSENTADORIA POR IDADE COMUM PREVIDENCIÁRIA, APOSENTADORIA ESTATUTÁRIA ESTADUAL E PENSÃO MILITAR). ART. 24, I E II, DA LEI Nº 3.765/1961. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA, IMPOSSIBILITANDO A TRÍPLICE ACUMULAÇÃO DE RENDIMENTOS PAGOS PELOS COFRES PÚBLICOS. ARE 848 .993/ RG DO STF (TEMA 921, COM REPERCUSSÃO GERAL). RECEBIMENTO CONJUNTO DE PENSÃO MILITAR E APOSENTADORIA ESTATUTÁRIA, COM O CANCELAMENTO DA APOSENTADORIA POR IDADE PAGA PELO INSS, A CONTAR DA CITAÇÃO DA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA. AUSÊNCIA DE RENÚNCIA AO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO NA ESFERA ADMINISTRATIVA. PRESTAÇÕES ATRASADAS, DEVIDAS A PARTIR DE 03.03.2023, ATUALIZADAS, EXCLUSIVAMENTE, PELA TAXA SELIC, NOS TERMOS DO ART. 3º DA EC N.º 113/2021. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS PRO RATA. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. ARTS. 85, § 2º, E 86, DO CPC. BENEFICIÁRIA DA JUSTIÇA GRATUITA. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE. ART. 98, § 3º, DO MESMO DIPLOMA PROCESSUAL.

1. Recurso de apelação interposto pela União em face de sentença que julgou procedente o pedido formulado na petição inicial para assegurar à parte autora a percepção da pensão militar requerida, a partir do requerimento administrativo, em 19.08.2021, com fundamento no art. 7º da Lei n.º 3.765/1960.

2. O caso em análise versa sobre a possibilidade de percepção cumulativa do benefício de pensão militar pela demandante, em virtude do óbito do seu cônjuge, com uma aposentadoria por idade 41/140.964.839-4 paga pela autarquia previdenciária (RGPS) e outra aposentadoria estatutária paga pelo Estado de Alagoas (RPPS).

3. A acumulação de benefícios estabelecida no art. 29, I e II, da Lei n.º 3.765/1960 é interpretada de maneira restritiva, possibilitando apenas a acumulação de uma pensão militar com mais um benefício de natureza previdenciária, e não a tríplice cumulação de rendimentos, como pretende a autora.

4. “A despeito de o artigo 29 da Lei 3.765/60 prever a possibilidade da cumulação de uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos ou aposentadoria, ou, ainda, com a de outro regime, em nenhum momento expressa existir a possibilidade da tríplice acumulação de rendimentos. Tal orientação, aliás, está alinhada à jurisprudência do e. Supremo Tribunal Federal - recentemente reafirmada por aquela Corte (STF, ARE 848.993, Rel. Ministro Gilmar Mendes) - no sentido de que é inconstitucional a acumulação tríplice de vencimentos e proventos, ainda que o provimento dos cargos públicos tenha ocorrido antes da edição da Emenda Constitucional n.º 20/98”(TRF4, AC 5007973-70 .2018.4.04.7200, Quarta Turma, Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha, juntado aos autos em 19/09/2019) .

5. Tese fixada pelo STF, no julgamento do ARE 848.993/RG (Tema 921), submetido à sistemática da repercussão geral: “É vedada a cumulação tríplice

de vencimentos e/ou proventos, ainda que a investidura nos cargos públicos tenha ocorrido anteriormente à EC 20/1998”.

6. O apelo da União merece parcial provimento para impossibilitar a acumulação triplíce de vencimentos e/ou proventos pagos pelos cofres públicos, como requerido pela demandante e julgado procedente pelo juízo 'a quo'.

7. A autora pleiteou, de forma subsidiária, o cancelamento da aposentadoria por idade paga pelo RGPS e a sua substituição pela pensão por morte militar, de modo a perceber, de forma acumulada, a pensão militar, a cargo da União, e a aposentadoria custeada pelo Estado de Alagoas.

8. A demandante pretende a renúncia de seu benefício de aposentadoria por idade comum vinculada ao RGPS, para fins de recebimento de pensão militar, situação fático-jurídica distinta do entendimento firmado pelo STF, no julgamento do RE n.º 661.256, que reconheceu a irrenunciabilidade de benefício, com o intuito de obter outro mais vantajoso pelo mesmo regime.

9. É possível a renúncia ao benefício previdenciário do RGPS, para fins de recebimento de pensão militar mais vantajosa.

10. “Na hipótese, comunicada sobre a irregularidade na cumulação de pensões, a impetrante demonstrou ter peticionado junto ao INSS, no sentido de renunciar ao benefício de pensão por morte percebido daquela autarquia, exercendo o direito de opção à pensão militar. Jurisprudência do sentido de ser admissível a renúncia de benefício previdenciário, para fins de percepção de benefício mais vantajoso em regime próprio (direito de opção)” (TRF-3 - ApelRemNec: 50008530920224036118 SP, Relator.: Desembargador Federal Hélio Egydio de Matos Nogueira, Data de Julgamento: 17/02/2023, 1ª Turma, Data de Publicação: Intimação via sistema DATA: 17/02/2023).

11. Como a demandante não pleiteou a renúncia ao seu benefício previdenciário na instância administrativa e o INSS, em sua contestação, resistiu à pretensão da autora, o cancelamento da aposentadoria por idade comum 41/140.964.839-4 e a concessão da pensão militar devem retroagir à data em que ocorreu a citação da autarquia previdenciária, em 03.03.2023, com o fim de evitar a triplíce acumulação de benefícios.

12. Em fase de cumprimento de sentença, os valores recebidos pela demandante, em razão da aposentadoria por idade paga pelo INSS, devem ser compensados do montante a ser apurado decorrente da concessão da pensão militar, com o fim de evitar o recebimento em duplicidade.

13. As prestações atrasadas (correspondentes à diferença entre o que a autora recebeu a título de aposentadoria pelo RGPS e o valor que receberia, no mesmo período, ou seja, desde a citação até a efetiva implantação, a título de pensão militar), por se tratar de valores devidos a partir de 03.03.2023, serão atualizadas, exclusivamente, pela Taxa Selic, nos termos do art. 3º da EC n.º 113/2021.

14. Para evitar que a demandante tenha prejuízos financeiros, deve a União, primeiramente, implantar a pensão militar e, após a comprovação

do cumprimento da obrigação de fazer, a autarquia previdenciária deve promover o cancelamento da aposentadoria por idade 41/140 .964.839-4 (Brasil, 2023c).

Todavia, a tríplice acumulação é possível quando a pensão militar é paga juntamente com duas aposentadorias acumuladas com base no art. 37, XVI, da CF, no mesmo regime de previdência (Brasil, 1988). Foi essa a decisão prolatada pelo Ministro Edson Fachin, no Recurso Extraordinária 1.264.122/RJ, com manifestação esclarecedora e citando o Tema de Repercussão Geral nº 921 do STF:

Decisão: Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, assim ementado (eDOC 7, p. 29):

ADMINISTRATIVO. PENSÃO MILITAR. ACUMULAÇÃO COM PROVENTOS DE DOIS CARGOS CONSTITUCIONALMENTE ACUMULÁVEIS. POSSIBILIDADE. LEI 3.765/60.

I - Se a Constituição autoriza a acumulação de dois cargos de professor, a percepção de vencimentos ou proventos desses dois cargos acumuláveis pode dar-se com a pensão militar a que tem direito o beneficiário dela. Com efeito, a questão deve ser interpretada à luz do preceito constitucional que arrola as exceções à proibição de acumular. Em razão da supremacia das normas constitucionais, não poderia haver prevalência da legislação ordinária sobre as exceções constitucionalmente estabelecidas. A interpretação firmada em redação fria da lei é, sem dúvida, a menos nobre de todas, sobretudo em se sabendo que o texto da Lei 3.765 é de 1960 e a Constituição, sobre a matéria, sofreu inúmeras modificações.

II Apelação provida.

(...)

O Tribunal de origem, quando do julgamento da apelação, asseverou que (eDOC 7, p. 23-26):

Quanto ao mérito, a questão posta nos presentes autos diz respeito à possibilidade de acumulação, pela autora, ora apelante, dos proventos de aposentadoria estatutária de professor, dois cargos, com pensão militar deixada por seu marido. A autora ocupava, lícitamente, dois cargos de professor do Município. Acumulação conforme a Constituição. Quanto a isto, não há desentendimento. Aposentou-se, legalmente, nos dois cargos. Sucede que, com a morte de seu marido, a autora passaria a perceber pensão, na qualidade de viúva de militar. Ocorre que o Ministério do Exército condicionou a concessão da aludida pensão militar à suspensão do recebimento dos proventos de aposentadoria da autora, relativamente a uma de suas matrículas

como professora aposentada do Município, por entender que não poderia ela perceber a referida pensão com os proventos de duas aposentadorias, mas apenas de uma. Cita a Administração, a seu favor, o disposto no art. 29 da Lei nº 3.765/60, que autoriza apenas a acumulação da pensão militar com proventos oriundos de um único cargo civil. Esta a questão, portanto: poderia a autora acumular a pensão militar, decorrente da morte de seu marido, com os proventos dos dois cargos de professor, pertinentes estes às aposentadorias legalmente por ela concebidas pelo Município? Com o devido respeito às opiniões em contrário, entendo que sim. Com efeito, quando a lei permite a acumulação da pensão militar com proventos oriundos de um único cargo civil, entendo, por força de lógica, que essa pensão se acumula qualquer que seja o cargo civil da pessoa beneficiária da pensão. Portanto, a pensão militar acumular-se-ia com cargo civil de servente, de mecânico, de motorista, de vigia, de digitador ou qualquer outro, seja ou não cargo que permita acumulação remunerada, como cargo privativo de profissionais da saúde, cargo de professor, cargo técnico ou científico. Ora, se assim o é e se a Constituição autoriza a acumulação de dois cargos de professor, evidentemente que a percepção de vencimentos ou proventos desses dois cargos acumuláveis pode dar-se com a pensão militar a que tem direito. Tanto isto é verdade que a Medida Provisória nº 2215-10, de 31.8.2001, veio modificar essa regra, não fazendo mais a referida Lei 3.765/60 referência a um único cargo civil, como que para ajustar-se ao texto constitucional, de modo que a norma, no caso de militares, seguiria parâmetros constitucionais sobre a matéria, o que necessariamente teria de ocorrer, seja antes, seja depois dela. Entendo, pois, em consonância com julgado do Superior Tribunal de Justiça, que a presente questão deve ser interpretada à luz do preceito constitucional que arrola as exceções à proibição de acumular (STJ, RESP 170.536/RJ). Do contrário, iríamos admitir que a Constituição possibilita a acumulação de proventos de dois cargos de magistério, desde que não se trate de pensionista de militar, o que, sem dúvida, seria extremamente discriminatório, além de representar interpretação não autorizada no seu texto. (...) Também não vem ao caso a alegação de que a Medida Provisória nº 2.215-10, de 2001, por ser posterior ao óbito do militar, não se aplicaria aqui. Em verdade, não há necessidade alguma de invocar-se essa Medida Provisória, pois a questão se fundamenta em preceito de estirpe constitucional. O que a medida provisória fez foi deixar claro que a pensão poderia ser paga com proventos ou com vencimentos, sem a referência a um único cargo civil. E já se disse que essa referência a um único cargo seria, em verdade, a regra, mas não eliminaria a exceção constitucionalmente estabelecida de acumulação de dois cargos de magistério. Com isso se vê que a citada medida provisória não poderia servir para negar o direito da autora. Demais disso, se importância tem, serve para demonstrar, de modo expresso, a inteligência a ser dada à presente hipótese, de cargos acumuláveis com pensão. Saliente-se, por final, que, em razão da supremacia das normas constitucionais, não poderia haver prevalência da legislação ordinária sobre as exceções constitucionalmente estabelecidas. A interpretação firmada em redação fria da lei é, sem dúvida, a menos nobre de todas, sobretudo em se sabendo que o texto da lei é de 1960 e a Constituição, sobre a matéria, sofreu inúmeras modificações.

Verifica-se que o Tribunal de origem não divergiu do entendimento firmado

pelo Supremo Tribunal Federal no sentido da possibilidade de acumulação de remunerações de cargos constitucionalmente acumuláveis com pensão por morte de militar. Nesse sentido:

Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS PÚBLICOS DE MÉDICO COM PENSÃO MILITAR. ARTIGO 37, INCISO XVI, ALÍNEA C, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE. AGRAVO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MAJORAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. ARTIGO 85, § 11, DO CPC/2015. REITERADA REJEIÇÃO DOS ARGUMENTOS EXPENDIDOS PELA PARTE NAS SEDES RECURSAIS ANTERIORES. MANIFESTO INTUITO PROTETATÓRIO. MULTA DO ARTIGO 1.021, § 4º, DO CPC/2015. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. (ARE 1.117.555-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 13.6.2018).

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECEBIMENTO DE PROVENTOS E REMUNERAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS ACUMULÁVEIS E PENSÃO MILITAR. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO CONSTITUCIONAL. 1. A conclusão do Tribunal de origem não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Precedente. 2. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973. (RE 612.764-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 17.10.2016).

(...) Ante o exposto, nego provimento ao recurso, nos termos do art. 932, IV, a, do Código de Processo Civil. Publique-se (Brasil, 2020d).

No mesmo sentido é o Agravo Regimental em Mandado de Segurança 37.477, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, publicado em 17/10/2022. Todavia, se os outros benefícios pagos além da pensão militar não são constitucionalmente acumuláveis o Poder Judiciário nega o tríplice acúmulo:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PENSÃO MILITAR. TRIPLA ACUMULAÇÃO. PENSÃO MILITAR SOMADA A PROVENTOS DE APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NO RGPS E VENCIMENTO DE CARGO PÚBLICO EFETIVO MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART.29, INCISOS I E II DA LEI Nº 3.765/60 E ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.215-10/01. PRECEDENTES DO TRF1 E DO STJ. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. 1. A Lei nº 3.765/1960 estabelece as disposições sobre as pensões militares como forma de disciplinar a concessão do referido benefício. 2. [...]. 3. A tríplice acumulação não encontra amparo legal, nos termos do art. 29, incisos I e II, da Lei nº 3.765/1960, nem acolhida jurisprudencial. [...]. 5. Apelação não provida (Brasil, 2022e).

Portanto, a renúncia está presente quando se fala em benefício previdenciário, seja na origem de sua concessão seja posteriormente, quando outro regime previdenciário ou mesmo o Poder Judiciário estabelecem limites na quantidade dos benefícios acumulados.

Necessário apontar que o caput do art. 24 da EC nº 103/2019 estabelece que:

É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal (Brasil, 2019a, art. 24).

É o caso por exemplo de pensões decorrentes de acúmulo de cargos de professor, no mesmo RPPS.

A questão candente que se coloca é se, em matéria de acumulação de benefícios previdenciários no mesmo ou outros regimes, há de prevalecer o art. 24 da EC 103/2019, ou dispositivos infraconstitucionais, como por exemplo a Lei nº 3.765/60 (art. 29, incisos I e II, na redação dada pela MP 2215/10, de 31.08.2001) ou art. 225 da Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990 (Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais) (Brasil, 1960, 1990, 2019a).

De qualquer forma, diante da falta de consolidação do entendimento jurisprudencial, parece ser possível a acumulação de três benefícios previdenciários, na forma prescrita pelo art. 24 da EC 103/2019 (Brasil, 2019a).

Quando um deles é uma pensão militar sobressai a interpretação mais restritiva, como em muitos julgados referenciados adiante, até que o entendimento da Excelsa Corte esteja definitivamente assentado, surgindo, pois, a renúncia a ser formalizada pelo interessado de acordo

com sua opção.

Ressalte-se, ainda, que a pensão militar, nos termos do art. 24 da EC 103/2019, não se refere apenas à pensão por morte de cônjuge ou companheiro (a), mas abrange também a pensão deixada para filha, conforme prevê o estatuto dos militares (os três incisos do § 1º do art. 24, quando se referem às pensões deixadas por militares não fazem a restrição da pensão, aos cônjuges ou companheiros/as) (Brasil, 2019a).

#### 4 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O ACÚMULO DE BENEFÍCIOS

A principal discussão perante o Tribunal de Contas da União (TCU) está no acúmulo de benefícios previdenciários com pensão militar, culminando na determinação da renúncia de algum ou mais de um deles, o que também pode afetar o benefício previdenciário pago pelos RPPS.

Em 2024, o TCU publicou o Acórdão nº 2003/2024 Plenário, resultado de fiscalização contínua de folhas de pagamento de 852 organizações públicas federais e três distritais, realizada de janeiro a dezembro de 2023. O objetivo dessa auditoria era:

- (i) avaliar a atuação das organizações acompanhadas sobre a apuração de indícios de irregularidades identificados em suas folhas de pagamento; (ii) mitigar riscos de ocorrerem irregularidades em folhas de pagamento; e, (iii) verificar o cumprimento do Acórdão 995/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Vital do Rêgo (Brasil, 2024d).

Uma das maiores irregularidades encontradas estava no acúmulo de pensão militar com outros benefícios previdenciários, havendo necessidade de consolidar a jurisprudência do TCU. Importante transcrevermos a conclusão do Acórdão nº 2003/2024 do Plenário do TCU:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Acompanhamento referente ao 9º Ciclo de Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento de diversos órgãos e entidades da Administração Pública; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 16, inciso V, do Regimento Interno/TCU, fixar as teses de que:

9.1.1. de acordo com a redação original do art. 29, “a” e “b”, da Lei 3.765/1960, pensões militares instituídas antes da vigência da MP 2.215-10 (1º/9/2001) podem ser recebidas em conjunto com outra pensão militar também anterior a esse marco, desde que tais benefícios não sejam acumulados com vencimentos, proventos de aposentadoria ou de pensão de outro regime, ou com reforma;

9.1.2. admite-se a tríplice acumulação de vínculos públicos sempre que a pensão militar instituída antes da publicação da EC 103/2019 (13/11/2019) for acumulada com vencimentos e/ou aposentadorias percebidos pelo beneficiário (a) da pensão militar na forma da Constituição;

9.1.3. conforme art. 24, §§ 1º e 4º da EC 103/2019 e art. 165, §§ 6º, I, e 7º, da Portaria MTP 1.467, de 2/6/2022, sempre que pensão militar instituída antes ou depois da EC 103/2019 for percebida em conjunto com pensão por morte de cônjuge/companheiro falecido a partir desta data, além das restrições do art. 29, II, da Lei 3.765/1960 (acumulável apenas com a pensão de outro regime, exceto para os casos de manutenção do benefício da dupla acumulação de pensão militar, ao amparo do art. 31 da mencionada Lei, para o militar que manteve o benefício com a contribuição específica de um vírgula cinco por cento das parcelas constantes do art. 10 da Medida Provisória 2.215-10-01), é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente em cada um destes, de acordo com as faixas previstas no § 2º do art. 24 da EC 103;

9.1.4. pensões militares instituídas ao abrigo de Lei 3.765/1960 e a partir da publicação da Emenda Constitucional 103/2019 podem:

9.1.4.1. ser percebidas em conjunto com qualquer quantidade de aposentadorias RGPS ou RPPS cujo acúmulo não for vedado pela Constituição, assegurado o recebimento integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente em cada um destes, de acordo com as faixas previstas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019, ou;

9.1.4.2. ser acumuladas com apenas uma pensão de outro regime que, se não for pensão RPPS ou RGPS decorrente da morte de cônjuge ou companheiro instituída após a EC 103/2019 (item 233.4 do RACOM), não se sujeitam às deduções estabelecidas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019 por não constar entre as combinações previstas no § 1º, I ou III, do referido artigo; ou ainda;

9.1.4.3. ser acumuladas tanto com vencimentos de cargo público quanto com proventos de reforma, também não se sujeitando às deduções estabelecidas

no § 2º do art. 24 da EC 103/2019, por não constar entre as combinações previstas no § 1º, I ou III, do referido artigo;

9.2. considerando o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, bem como a orientação do Supremo Tribunal Federal firmada em sede de repercussão geral (RE 602584, Tema 359), o conjunto de benefícios acumulados com pensões militares instituídas antes ou depois da EC 103/2019, exceto pensões de qualquer tipo instituídas antes da EC 19/1998, se submete às regras de teto remuneratório (Brasil, 2024d).

O Ministro Aroldo Cedraz, Relator do Acórdão nº 2003/2024 Plenário TCU, exemplificou o que foi decidido conforme os quadros a seguir:

Quadro 1 - Limites para pensões militares anteriores à EC 103/2019 (continua)

<b>Pensão militar instituída sob a Lei 3.765/1960</b>	<b>Limites</b>	<b>Fundamentos legais, normativos e jurisprudenciais</b>
Antes da vigência da MP 2.215-10, ou seja, entre 4/5/1960 e 31/8/2001.	Pode ser recebida em conjunto com outra pensão militar também anterior a MP 2.215-10/2001, desde que tais benefícios não sejam acumulados com vencimentos, proventos de aposentadoria ou de pensão de outro regime, ou com reforma.	Art. 29, "a" e "b", da Lei 3.765/1960, em sua redação original.

Fonte: Brasil (2024d, p. 20).

Quadro 1 - Limites para pensões militares anteriores à EC 103/2019  
 (continuação)

<b>Pensão militar instituída sob a Lei 3.765/1960</b>	<b>Limites</b>	<b>Fundamentos legais, normativos e jurisprudenciais</b>
Até a entrada em vigor da EC 103/2019, ou seja, entre 4/5/1960 e 12/11/2019.	Em regra, não admite tríplex acumulação de vínculos que contemplem: vencimentos ou proventos de disponibilidade, de reforma, de aposentadoria ou de pensões.	Art. 29, de Lei 3.765/1960, tanto em sua redação original quanto após as modificações feitas pela MP 2.215-10/2001;
	Excepcionalmente, admite tríplex acumulação de vínculos sempre que a pensão militar for acumulada com vencimentos e/ou aposentadorias percebidos pelo beneficiário(a) da pensão militar na forma da Constituição.	Acórdão 3231/2022-TCU-Primeira Câmara, relatado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira;  Precedentes do STF, a exemplo do decidido no RE 1.264.122/RJ, rel. Min. Edson Fachin.
	Se percebida em conjunto com pensão por morte de cônjuge/companheiro decorrente de instituidor falecido a partir de 13/11/2019, além das restrições do art. 29 da Lei 3.765/1960 (acumulável apenas com a pensão de outro regime), deve se sujeitar à regra prevista no § 2º do art. 24 da EC 103.	Art. 24, §§ 1º, I, 2º e 4º da EC 103/2019;  Art. 165, §§ 6º, I, e 7º, da Portaria MTP 1.467, de 2/6/2022.

Fonte: Brasil (2024d, p. 20).

Quadro 2 - Limites a que sujeitas as pensões militares instituídas a partir da EC 103/2019 (continua).

Pensão militar	Limites	Fundamentos legais
De qualquer tipo <u>combinada com</u> pensão RGPS ou RPPS decorrente da morte de cônjuge ou companheiro também instituída após a EC 103.	Somente é lícito o recebimento conjunto com a pensão por morte de cônjuge/companheiro de outro regime civil, assegurado o recebimento integral do benefício mais vantajoso. Do outro, é garantido o recebimento de uma parte, conforme a seguir: 100% do que não exceder 1 salário mínimo; 60% do que se situar entre 1 e 2 salários-mínimos; 40% entre 2 e 3 salários-mínimos; e 10% do que exceder 4 salários-mínimos.	Art. 24, §§ 1º, I, e 2º, da EC 103/2019; c/c Art. 29, II, da Lei 3.765/1960.
De qualquer tipo, desde que não acumulada com pensões por morte de cônjuge ou companheiro RPPS/RGPS também instituída após a EC 103/2019;	Pode ser recebida em conjunto com qualquer quantidade de aposentadoria RPPS ou RPPS cujo acúmulo não for vedado pela Constituição, assegurado o recebimento integral apenas do mais vantajoso. Do somatório dos demais, é garantido o recebimento de uma parte, conforme a seguir: 100% do que não exceder 1 salário mínimo; 60% do que se situar entre 1 e 2 salários-mínimos; 40% entre 2 e 3 salários-mínimos; e 10% do que exceder 4 salários-mínimos.	Art. 24, §§ 1º, III, e 2º, da EC 103/2019.
De qualquer tipo, desde que não acumulada com pensões por morte de cônjuge ou companheiro RPPS/RGPS também instituída após a EC 103/2019.	Pode ser acumulada com apenas uma pensão de outro regime. Como não envolve pensão RPPS ou RGPS decorrente da morte de cônjuge ou companheiro instituída após a EC 103/2019, essa pensão de outro regime não entra no cômputo dos valores sujeitos a deduções estabelecidas no § 2º do art. 24 da EC 103/2019 por não constar entre as combinações previstas no § 1º, III, do referido artigo.	Art. 29, II, da Lei 3.765/1960 de 31/8/2001 (disposição não derogada pela EC 103/2019).

Fonte: Brasil (2024d, p. 20-21).

Quadro 2 - Limites a que sujeitas as pensões militares instituídas a partir da EC 103/2019 (continuação).

<b>Pensão militar</b>	<b>Limites</b>	<b>Fundamentos legais</b>
Em qualquer combinação de benefícios.	O conjunto de benefícios acumulados, exceto pensões instituídas antes da EC 19/1998, se submete às regras de teto remuneratório.	Art. 37, XI, da Constituição; RE 602584, Tema 359.
	Não pode ser acumulada com outra pensão militar.	Art. 29 da Lei 3.765/1960, na redação conferida pela MP 2.215-10, de 31/8/2001 (disposição não derogada pela EC 103/2019).
	Pode ser acumulada com vencimentos de cargo público e com proventos de reforma cujos valores não entram no cômputo dos benefícios acumuláveis sujeitos a reduto-res previstos no 2º do art. 24 da EC 103/2019.	

Fonte: Brasil (2024d, p. 21).

No Acórdão nº 7934/2024, a 1ª Câmara do TCU confirma o que expôs no Acórdão nº 2003/2024 Plenário. Trata-se de um pedido de revisão promovido por uma mulher que acumulava quatro benefícios: uma aposentadoria por idade do RGPS, concedida em 21/12/2015 e uma pensão por morte do marido, também do RGPS, com pagamento desde 9/12/2020. Uma pensão por morte do marido paga pelo INCRA (RPPS) desde 9/12/2020 e uma pensão militar da mãe, cujo óbito ocorreu em 12/9/1988. Alegou a recorrente que o acúmulo seria permitido face o art. 24, §1º, da EC nº 103/2019, pois decorreriam de regimes de previdência distintos. O TCU negou o pedido concluindo que o pagamento de pensão militar instituída antes da EC nº 103/2019 não é compatível com a percepção de quatro benefícios de forma cumulativa, ainda que sejam pagos por regimes distintos. Fundamentou a decisão na Súmula 284 do TCU e concluiu que ela deveria optar por um dos outros três benefícios, se desejasse manter o pagamento da pensão militar, não podendo receber quatro benefícios, pois pela redação originária do art. 29 permite-se apenas o pagamento de dois benefícios, além de não serem benefícios acumuláveis na forma do art. 37, XVI da Constituição Federal (Brasil, 2024e). E quanto ao art. 24 da

EC nº 103/2019 menciona:

11. Não se pode perder de vista: mesmo que hipoteticamente fosse permitida a acumulação dos quatro benefícios com base no que dispõe o art. 24 da EC 103/2019, o ato de pensão militar em tela permaneceria irregular, pois a cota-parte da pensão da recorrente está sendo paga de forma integral, não obstante devesse sofrer a incidência do redutor, conforme estabelece o § 2º do referido dispositivo, considerando que optou por receber, no valor integral, a pensão por morte de seu marido paga pelo Inca, consoante informa em sua peça recursal (Brasil, 2019a).

Portanto, a jurisprudência do TCU mantém o entendimento de que aposentadorias percebidas por pensionistas militares que possuem um terceiro vínculo público (aposentadoria ou pensão) são situações ilegais.

## 5 ORIENTAÇÕES DO GOVERNO FEDERAL SOBRE O ART. 24 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019

Antes de adentrar nas orientações proferidas pelo governo federal sobre o art. 24 da EC nº 103/2019 importante mencionarmos o julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 968 pelo STF, no Recurso Extraordinário nº 1007271, Relator Ministro Edson Fachin publicado no DJe de 13.2.2025, com a seguinte ementa:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA Nº 968 DA REPERCUSSÃO GERAL. DESCUMPRIMENTO DE NORMAS GERAIS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. MEDIDAS SANCIONATÓRIAS. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO. ART. 24, XII E § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROVIMENTO (Brasil, 2017b).

A tese fixada foi a seguinte:

1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social. 2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime (Brasil, 2017b).

O art. 24, XII, e seu § 1º, da Constituição Federal estabeleceu a competência da União para editar normas gerais sobre previdência social, com a competência concorrente dos Estados (Brasil, 1988). A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, lei que dispõe sobre regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS, elevada ao status de lei complementar pela EC nº 103/2019, reforçou a competência da União no art. 9º, II, sobre a edição de parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária dirigidos aos RPPS:

Art. 9º Compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários:

I - a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento;

II - o estabelecimento e a publicação de parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, para preservação do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil, 1998).

Portanto, as portarias publicadas pelo Ministério da Previdência Social, quando consistirem em parâmetros e diretrizes, detêm a natureza de norma geral e devem ser observadas pelos RPPS.

A Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, regulamenta a aplicação do art. 24 da EC nº 103/2019 no seu art. 165, de observância obrigatória pelos RPPS. E, como dissemos antes, não menciona a renúncia

como uma das formas de perda da qualidade de segurado nos RPPS (Brasil, 2022d).

Além de Portarias e Orientações Normativas, outros atos normativos são publicados pelo Ministério da Previdência Social, na tentativa de elucidar questões dirigidas aos RPPS.

Logo que a EC nº 103/2019 foi publicada, o Ministério da Previdência divulgou a Nota Técnica SEI nº 12.221/2019, que não menciona a renúncia, mas demonstra o entendimento, na União, de que a pensão militar somente pode ser acumulada com mais uma pensão de outro regime, e uma pensão por morte paga pelo RPPS da União também somente pode ser acumulada com mais outra pensão, na linha do que dispõe o art. 225 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Brasil, 2019c). Veja-se o que diz a Nota Técnica quanto a esses dois temas

98. Assim, por exemplo, o Regime Jurídico Único – RJU da União veda “a percepção cumulativa de pensão deixada por mais de um cônjuge ou companheiro ou companheira e de mais de 2 (duas) pensões”, conforme o art. 225 da Lei nº 8.112, de 11.12.1990. A nosso ver, essa vedação permanece em vigor e teria sido recepcionada pela reforma, se a interpretarmos como aplicável às pensões por morte deixadas no âmbito do mesmo RPPS da União, por mais de um cônjuge ou companheiro, cuja acumulação seria vedada nos termos do art. 24 da EC nº 103, de 2019. Mas, se essa acumulação provier de diferentes regimes de previdência, isto é, em decorrência da concessão de pensão por regimes próprios de entes federativos distintos, inclusive a concedida pelo RGPS, a acumulação de até duas pensões seria em princípio admitida, mesmo quando deixadas por mais de um cônjuge ou companheiro, mas com uma redução percentual em relação ao benefício de menor valor dos dois.

99. Do mesmo modo, a previsão da Lei nº 3.765, de 4.5.1960, que trata das pensões militares, e que “permite a acumulação de uma pensão militar com proventos de disponibilidade, reforma, vencimentos ou aposentadoria ou de uma pensão militar com pensão de outro regime”, permanece em vigor e teria sido recepcionada pela reforma, de forma que ainda que o beneficiário tenha mais de uma pensão por morte em regimes próprios de entes federativos distintos, inclusive do RGPS, a acumulação dessas pensões com a pensão militar implica a limitação da condição de beneficiário de, no máximo, duas pensões, sendo uma militar, aplicando-se ainda os redutores previstos no art. 24 da EC nº 103, de 2019 (Brasil, 2019c).

Anote-se que as restrições de direito devem ser feitas de acordo com a lei, de modo que o art. 225 do estatuto federal (Lei 8.112/90) só pode ser aplicado no âmbito da Administração Federal.

Relevante também consignar que o § 6º do art. 40 da CF prevê que:

ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social, aplicando-se outras vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social (Brasil, 1988, art 40, § 6º).

É evidente que o dispositivo deve ser analisado, mediante conciliação das situações que podem ser acumuladas conforme preceitua o art. 37, incisos XVI e XVII (outras hipóteses são expressamente previstas como o parágrafo único, inciso I, do art. 95 da CF), de forma que as hipóteses das acumulações lícitas fundamentam aposentadorias no RPPS (Brasil, 1988).

Temos também a Portaria INSS nº 450, de 3/4/2020, inclusive com o modelo da autodeclaração no Anexo I, citada anteriormente, mas que foi revogada pela Instrução Normativa INSS nº 128, de 28 de março de 2022 (Brasil, 2020a, 2022a).

No âmbito do Poder Executivo da União a Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4645, de 24 de maio de 2022, que regulamenta procedimentos e orienta órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) acerca da concessão e manutenção dos benefícios de pensão por morte de que tratam a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958, cujo art. 35 assim dispõe:

Art. 35. Será admitida a acumulação dos seguintes benefícios previdenciários quando concedidos por regimes distintos:

I - pensão por morte deixada por cônjuge, companheiro ou companheira no Regime Próprio de Previdência Social da União, com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social, ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II - pensão por morte deixada por cônjuge, companheiro ou companheira no Regime Próprio de Previdência Social da União, com aposentadoria concedida no âmbito do RPPS da União ou de outro regime próprio ou no Regime Geral de Previdência Social, ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

III - aposentadoria concedida no Regime Próprio de Previdência Social da União com pensão por morte concedida neste regime ou de outro regime próprio, ou do Regime Geral de Previdência Social, ou ainda decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal.

1º Nas hipóteses de acumulação previstas nos incisos do caput deste artigo, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - sessenta por cento do valor que exceder um salário-mínimo, até o limite de dois salários mínimos; II - quarenta por cento do valor que exceder dois salários-mínimos, até o limite de três salários mínimos;

III - vinte por cento do valor que exceder três salários-mínimos, até o limite de quatro salários mínimos; e

IV - dez por cento do valor que exceder quatro salários-mínimos.

§ 2º O beneficiário deverá manifestar-se formalmente sobre qual benefício deverá incidir a limitação de que trata o parágrafo anterior.

§ 3º A aplicação do disposto no § 1º deste artigo poderá ser revista a qualquer tempo, a pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios ou em decorrência de alteração da sua opção, gerando efeitos financeiros a partir da data do requerimento, vedado quaisquer pagamentos retroativos a este termo.

§ 4º O valor do salário-mínimo a que se refere o § 1º deste artigo será o vigente no momento do cálculo, que será realizado mensalmente.

§ 5º Os órgãos do Sipec deverão informar sobre a redução do valor do benefício, conforme o § 1º deste artigo, ao regime que realiza a manutenção do outro benefício, ou aos órgãos do Poder Executivo que não processam a folha de pagamento no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - Siape; ou ao respectivo Poder ou órgão constitucionalmente autônomo da União, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, aos respectivos comandos militares.

§ 6º As restrições previstas neste artigo não serão aplicadas se o direito aos dois benefícios houver sido adquirido antes de 13 de novembro de 2019,

data da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103, de 2019 (Brasil, 2022b).

Em dezembro de 2020, o Ministério da Economia, por meio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, publicou a Nota Informativa SEI nº 33521/2020/ME, que dispunha sobre a análise das regras de concessão da pensão por morte conforme a EC nº 103/2019, e de acumulação desse benefício com outros benefícios previdenciários, a fim de orientar os RPPS (Brasil, 2020b).

No tocante ao art. 24 esclareceu o seguinte:

41. Outro questionamento frequente é se a aplicação dessas faixas deve ocorrer sobre o valor integral da pensão ou sobre a cota-parte. A respeito, deve-se esclarecer que acumulação de benefícios é uma situação personalíssima e não do conjunto de beneficiários. Demais disso, a aplicação da regra é momentânea, devendo ser reavaliada a cada pagamento. Significa que os redutores do 24 da EC nº 103, de 2019, devem ser aplicados mensalmente sobre a cota-parte de cada beneficiário que é o valor individual que esse efetivamente receberia e não sobre o valor total da pensão.

42. Portanto, para a realização do crédito a que faz jus cada beneficiário, deve-se verificar mensalmente a existência de acumulação conforme art. 24 da EC nº 103, de 2019, para a aplicação das faixas previstas no § 2º do mesmo artigo. Observa-se ainda que o redutor do benefício por acumulação não afeta o valor bruto da cota parte. Trata-se de desconto mensal do quantum que seria devido caso não houvesse essa restrição, devendo ambos os valores serem identificados claramente na folha de pagamento. Por isso, ainda que haja acumulação, o valor da cota-parte da pensão (ou de qualquer benefício acumulado) deve constar por inteiro na folha de pagamento e no comprovante de rendimentos, juntamente com o valor descontado como redutor, discriminados e identificados para transparência do procedimento e eventual revisão.

43. Essas medidas são importantes pois a condição pessoal de cada beneficiário pode variar de uma competência para outra, em razão da perda do direito a algum benefício ou mudança da opção pelo qual será recebido integralmente, conforme §§ 2º e 3º do art. 24. Em outras palavras, não há um corte definitivo no valor da cota da pensão ou provento relativo à aplicação do art. 24 da EC nº 103, de 2019, pois esse dispositivo não trata de regra de cálculo, mas de condições para efetiva percepção de benefícios (Brasil, 2020b).

Não se mencionou sobre a renúncia à cota parte da pensão por morte, mas ficou assentado o critério de cálculo<sup>11</sup>, mesmo com renúncia posterior, o que será explorado em item adiante.

Em 27 de outubro de 2022 foi publicada a Nota Técnica SEI 1530/2022/MTP, emitida pela Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, que analisou a possibilidade de tríplice acumulação decorrente de remunerações de cargos constitucionalmente acumuláveis ou de proventos com pensão por morte de militar (Brasil, 2022c).

Ela não divergiu do entendimento do TCU sobre a questão do acúmulo e trouxe outras observações sobre o art. 24 da EC nº 103/2019, cujos itens expressos pela Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil, que elaborou as primeiras considerações da Nota Técnica, merecem ser transcritos:

49. Como já abordado acima, é da conciliação do art. 24 da EC nº 103, de 2019, com o art. 37, § 10, e art. 40, § 6º, da CF/1988 que decorre a possibilidade da tríplice acumulação de benefícios previdenciários. Seria a situação em que o beneficiário de uma pensão por morte recebe proventos de aposentadoria originados em cargos constitucionalmente acumuláveis ou um beneficiário de duas pensões por morte decorrentes de dois cargos acumuláveis que recebe ainda aposentadoria, seja no regime próprio ou no RGPS. É que os cargos constitucionalmente acumuláveis, por autorização constitucional, são para todos os fins, inclusive legando tal aptidão às pensões derivadas desses cargos.

50. Quanto à situação específica desta Nota, que é a possibilidade de tríplice acumulação decorrente de remunerações de cargos constitucionalmente acumuláveis ou de proventos com pensão por morte de militar, entende-se que a limitação a ser observada na concessão do benefício pelos Sistemas de Proteção Social dos Militares é quanto ao deferimento de um único benefício de pensão no âmbito de incidência desse regime, cumulada com duas aposentadorias originadas de cargos acumuláveis, como regra geral e, como exceção, a percepção de uma pensão militar com a de outro regime, observado o disposto no art. 37, inciso XVI, da CF/1988, cumulada com benefício de aposentadoria por regime de previdência ou inatividade militar.

11 Mesma orientação constou no Ofício SEI Circular nº 064/2019/DIRBEN/INSS, de 30 de dezembro de 2019, encaminhado às agências do INSS, no item 3.6.2.3: O valor da pensão por morte a ser considerado em caso de acumulação é o referente somente à parte a que o beneficiário faz jus e não ao valor integral do benefício, quando houver mais de um dependente no mesmo benefício (Brasil, 2019b)

Nessas conjunturas, pelo previsto no art. 29 da Lei nº 3.765, de 1960, o dependente destinatário da pensão por morte militar poderá ser beneficiário da tríplice acumulação de benefícios previdenciários (Brasil, 2022c, art. 49-50).

E a seguir as ponderações do Coordenador Interino de Estudos e Diretrizes de Normatização, que foram aprovadas pela CGNAL/SRPPS/SP do Ministério do Trabalho e Previdência:

9. Convém lembrar que antes da EC nº 77, de 2014, o art. 142 da Constituição determinava a transferência para a reserva, nos termos da lei, do militar em atividade que tomasse posse em cargo ou emprego público civil permanente, sem a ressalva da hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea “c”. Não obstante, é certo que o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de médico que estivessem sendo exercidos por médico militar na administração pública direta ou indireta, ao tempo da promulgação da Constituição, foi assegurado pelo art. 11, § 1º, do ADCT da CF. Além disso, o art. 11 da EC nº 20, de 1998, também se aplica ao militar inativo que, até a publicação desta Emenda, tenha ingressado novamente no serviço público por concurso público. Em suma, antes mesmo da EC nº 77, de 2014, já havia hipóteses excepcionais de dúplice acumulação de remuneração e proventos para o médico militar e o militar inativo. 10. É interessante que se note que a acumulação a que se refere o Tema 921 da Repercussão Geral do STF está adstrita à situação dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, remunerados em serviço ativo ou beneficiários da previdência social na condição de segurados inativos, que acumulam vencimentos e/ou proventos. Em outras palavras, a tese fixada para o aludido Tema alcança o beneficiário da previdência social com status de segurado, mas não há referência ao beneficiário na condição de dependente, pois a questão constitucional suscitada na aludida Repercussão Geral não dizia respeito à acumulação do benefício da pensão por morte.

11. Ora, o certo é que o § 10 do art. 37 da Constituição veda a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma do art. 37, XVI, da Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. Por outros termos: a norma do § 10 do art. 37 da Constituição versa sobre a proibição de acumulação de proventos e remuneração, mas não trata de acumulação de pensão por morte, não podendo ser estendida a vedação desse dispositivo ao beneficiário da Previdência Social na condição de dependente.

12. Com a publicação da EC nº 103, de 2019, o seu art. 24 veio então dispor especificamente sobre regras de acumulação de pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro com outro benefício de pensão ou com

aposentadorias ou proventos de inatividade militar.

13. No aludido art. 24 da Reforma, há de se interpretar a referência às aposentadorias do RGPS, RPPS e inatividade militar, como benefícios passíveis de dúplice acumulação, isto é, deve-se inferir a ressalva do § 10 do art. 37 da Constituição na hipótese de cargos acumuláveis na forma do art. 37, XVI, da Constituição; lembrando-se que, em relação aos militares federais, a dúplice acumulação de cargos (remuneração/proventos) se atém a dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, a que se refere a alínea “c” do inciso XVI do art. 37 da Constituição, mas quando se tratar de militares dos Estados e do Distrito Federal, como vimos, é válida a acumulação com fundamento nesta alínea, bem como nas alíneas “a” (dois cargos de professor) e “b” (um cargo de professor com outro técnico ou científico) desde a EC nº101, de 2019.

14. No que concerne à acumulação de pensões por morte, sendo uma delas a pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, em nosso entender o beneficiário não poderá acumular mais de duas pensões, nestas condições: (a) no mesmo regime de previdência social, a acumulação de duas pensões somente será admitida se for o mesmo instituidor e referente a cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição, a teor do art. 24, caput, da EC nº 103, de 2019; e (b) em regimes de previdência social distintos – RGPS e RPPS, ou RPPS de um ente federativo e o de outro ente –, bem como na acumulação de pensão de um regime de previdência social com pensões decorrentes das atividades militares, a pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro poderá ser acumulada com outra pensão, desse mesmo ou de outro instituidor com fundamento no § 1º do art. 24 da EC nº 103, de 2019 (Brasil, 2024a).

Portanto, inúmeros atos administrativos vêm sendo produzidos pelo Ministério na busca de auxílio aos RPPS de diversos temas, em especial o art. 24 de que estamos tratando.

De se remarcar, outrossim, que o art. 24 da EC nº 103/2019 tratou a situação de acumulação de benefícios previdenciários de modo geral, não se olvidando que o art. 22, XXI, introduzido pela EC nº 103/2019, prevê que à União compete editar normas gerais, dentre outros, sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares, razão pela qual a norma contida no art. 29 da Lei federal nº 3.765/60 (que dispõe sobre pensões militares) vigoraria, conforme o entendimento do TCU explanado neste trabalho (Brasil, 2019a).

Assim, é possível seguir a interpretação mais restrita, quando a

acumulação de benefícios previdenciários envolver pensão legada pelo militar.

No tocante ao tema central deste trabalho, sempre que o gestor previdenciário se defrontar com as acumulações, a questão da renúncia pode, então, vir à baila.

## 6 CÁLCULO DA COTA PARTE DE PENSÃO POR MORTE COM RENÚNCIA DE OUTRA COTA PARTE

Questão que merece destaque é sobre o cálculo da cota parte da pensão por morte que poderá ser objeto de renúncia posterior. Conforme noticiado acima o Ministério da Previdência Social orienta que se faça o cálculo da pensão por morte, no seu valor global, seja com base nas regras expressas no art. 23 da EC nº 103/2019 ou nas fixadas na legislação do ente federativo, para depois aplicar os redutores apenas na cota parte do beneficiário que se enquadre nas situações previstas no art. 24 da mesma Emenda (Brasil, 2019a).

Relacionadas ao cálculo, temos ainda questões relacionadas ao teto constitucional dos benefícios previdenciários. No que tange ao momento de incidência do teto (e subteto) previsto no art. 37, XI, da CF, tramita no STF o ARE 1314490, reconhecida a repercussão geral do Tema 1167 (Brasil, 2021c).

O que é possível deixar assentado é o julgamento do STF do RE 602584, paradigma do Tema 359, onde a tese firmada é a seguinte:

Ocorrida a morte do instituidor da pensão em momento posterior ao da Emenda Constitucional nº 19/1998, o teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal incide sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida por servidor (Brasil, 2021b).

De qualquer modo, o teto (ou subteto quando o regime instituidor é

o mesmo) somente seria aplicado após a apuração do quantum relativo à pensão (já com o redutor, se for o caso) que o beneficiário receberia.

Resta-nos, enfim, enfrentar o que não foi ainda analisado e que diz respeito ao pagamento da pensão ao beneficiário que a divide com outro que renunciou a sua cota parte.

Vejamos um exemplo: mãe e filho são beneficiários de pensão por morte no RPPS, deixada pelo servidor falecido. No caso, a lei não prevê a reversão de cota. Ela, na qualidade de cônjuge, e o filho, na qualidade de menor de idade. Todavia, a cônjuge recebe duas aposentadorias de professora, de outro RPPS, e pleiteia a renúncia a sua cota parte na pensão deixada pelo marido falecido, por ser mais vantajoso, sob pena de se submeter também ao redutor em uma das aposentadorias.

Entendemos que ela, renunciando sua cota parte, esta não pode ser repassada ao outro beneficiário. O cálculo da pensão deve ser refeito. Ou seja, se antes o valor global, apurado segundo o critério estabelecido na lei, poderia somar a cota familiar de 50% mais 10% da cônjuge mais 10% do filho, ela renunciando, a pensão paga ao filho será de 50% mais 10%, a incidir sobre o valor global. Deve-se tratar a renúncia da cota parte da cônjuge como benefício inexistente.

Se no futuro ela retornar ao RPPS e solicitar sua cota parte, refaz-se o cálculo novamente em 70%.

No caso de o ente não ter realizado a reforma previdenciária e não ter adotado ainda o critério de cálculo estabelecido pela EC 103/2019 (art. 23), para aplicação do art. 24 da EC 103/2019, como se disse, de obrigatória aplicação, em havendo renúncia pela cônjuge, parece certo concluir que o valor apurado da pensão será rateado conforme dispõe a lei local (Brasil, 2019a). Sendo previsto na lei que a cota parte daquele que deixar a qualidade de beneficiário, reverte, a cota parte da renunciante reverterá ao beneficiário remanescente.

## 7 CONCLUSÕES

O art. 24 da EC nº 103/2019 é complexo e merece exame com cuidado. As decisões judiciais proferidas tem reconhecido sua eficácia plena e aplicabilidade imediata. Algumas demonstram que o Tema de Repercussão Geral nº 921 do STF ainda não enfrentou o tríplice acúmulo quando envolve pensões por morte.

Por outro lado, as pensões militares merecem atenção, pois tanto algumas decisões judiciais, quanto o TCU não vem aceitando o tríplice acúmulo, quando estão presentes, implicando a formalização da renúncia frente a outros benefícios previdenciários pagos aos beneficiários.

A nosso ver, enquanto não pacificada a jurisprudência, prevalece a interpretação restrita, de forma que a renúncia será sempre possível.

Além disso, a formalização da renúncia é ato administrativo que não pode deixar de ser formalizado nos processos administrativos previdenciários, sempre precedida de todas as informações necessárias para a decisão do interessado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988a)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitucao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm). Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Tema 284. Os dependentes que recebem ou que têm direito à cota de pensão por morte podem renunciar a esse direito para o fim de receber benefício assistencial de prestação continuada, uma vez preenchidos os requisitos da Lei 8.742/1993. Relator: Juíza Fed. Luciane Merlin Clève Kravetz, Brasília, 25 fev. 2021a.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019a.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. *Diário Oficial da União*: seção 1. Brasília, Presidência da República, ed. 60, p. 132, 29 mar. 2022a.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Ofício SEI Circular nº 064/2019/DIRBEN/INSS*, de 30 de dezembro de 2019. Esclarecimentos sobre a Emenda Constitucional nº 103, de 2019 e pela Medida Provisória nº 905, de 2019. Brasília, 30 dez. 2019b. Disponível em: <https://www.ieprev.com.br/assets/docs/ofSEIcircular64DIRBEN-INSS.pdf>. Acesso: em 9 mar. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Portaria nº 450, de 03 de abril de 2020. Dispõe sobre as alterações constantes na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e na Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019. *Diário Oficial da União*. Brasília, 06 abr. 2020a.

BRASIL. Lei nº 3.765, de 04 de maio de 1960. Dispõe sobre as pensões militares. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 04 maio 1960.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 12 dez. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. 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, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, ano 136, n. 228-A, 28 nov. 1998.

BRASIL. Ministério da Economia. *Nota Informativa nº SEI nº 33.521/2020/ME*. Análise das regras de concessão da pensão por morte conforme a EC nº 103/2019, e de acumulação desse benefício com outros benefícios previdenciários. Brasília, 16 dez. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/notas/nota-informativa-sei-no-33521-de-16-12-2020-pensao-por-morte-ec-103-2019.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. *Nota Técnica SEI nº 12.221/2019*. Análise das regras constitucionais da Reforma da Previdência aplicáveis aos Regimes Próprios da Previdência Social dos entes federados subnacionais. Brasília, 22 nov. 2019c.

BRASIL. Ministério da Economia. Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4645, de 24 de maio de 2022. Dispõe sobre os procedimentos e orienta os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec) acerca da concessão e manutenção dos benefícios de pensão por morte de que tratam a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, ed. 98, p. 419, 25 maio 2022b.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Acumulação de aposentadoria no RPPS com pensão por morte concedida a filha de militar. Aplicação das faixas redutoras previstas no §2º do art. 24 da emenda constitucional nº 103/2019. Possibilidade. In: *Informativo Mensal Consultas Destaques GESCON*. ed. 22, Brasília: Ministério da Previdência Social, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/gescon/respostas-informativo-mensal-consultas-destaques-gescon-edicao-xxii-2013-junho-de-2024#a10>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. *Nota Técnica SEI nº 1530/2022/MTP*. Possibilidade de tríplice acumulação decorrente de remunerações de cargos

constitucionalmente acumuláveis ou de proventos com pensão por morte de militar. Brasília, 27 out. 2022c. Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/SEI\\_28819888\\_Nota\\_Tecnica\\_1530.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/SEI_28819888_Nota_Tecnica_1530.pdf). Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria nº 1.467, de 2 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 03 jun. 2022d.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Terceira Seção. Súmula 336. A mulher que renunciou aos alimentos na separação judicial tem direito à pensão previdenciária por morte do ex-marido, comprovada a necessidade econômica superveniente. 25 abr. 2007, *Diário da Justiça*, 7 maio 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1530065, Relator: Min. Carmen Lucia, *Diário da Justiça Eletrônico*, 3 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.264.122, Relator: Min. Edson Fachin, *Diário da Justiça Eletrônico*, 31 ago. 2020c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.440.226, Relator: Min. Roberto Barroso, *Diário da Justiça Eletrônico*, 11 jul. 2023a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança 37.477, Relator: Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, *Diário da Justiça Eletrônico*, 17 set. 2022e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 359. Recurso Extraordinário nº 602584/DF. Relator: Min. Marco Aurelio, 09 mar. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, nº 45, Brasília, 10 mar. 2021a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 503. Recurso Extraordinária nº 661256. Relator: Min. Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 28 set. 2017a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 921. Recurso Extraordinário com Agravo nº 848993/MT. Relator: Min. Gilmar Mendes, 16 set 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, n. 229, 17 set. 2020d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1167. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1314490, Relator: Min. Flavio Dino. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 14 set. 2021b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.510.285, Relator: Min. Nunes Marques, *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 4 out. 2024b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.475.653 ED, Relator: Min. Alexandre de Moraes, *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 25 mar. 2024c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial 1.007.271 RG/PE. Requerente: Município de Passira. Requerido: União Federal. Relator: Edson Fachin. Distrito Federal, 12 out. 2017b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2003/2024 Plenário. Processo

008.134/2023-5. Relator: Min. Aroldo Cedraz, *Diário Eletrônico do TCU*, 25 set. 2024d.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 7934/2024. 1ª Turma. Relator: Jhonatan de Jesus. Processo 019.414/2022-6. *Diário Eletrônico do TCU*. 17 set. 2024e.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 1026262-12.2020.8.26.0602. Relator: Carlos Monnerat, 17ª Câmara de Direito Público, Sorocaba, 4 mar. 2024f.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível nº 0800475-86.2022.4.05.8402, 6ª Turma. Relator: Sebastião José Vasques de Moraes, *Diário da Justiça Eletrônico*, 2 maio 2023b.

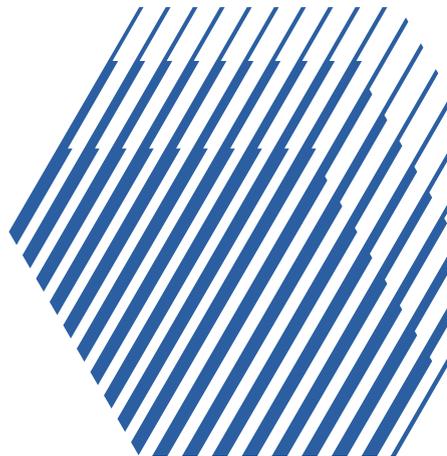
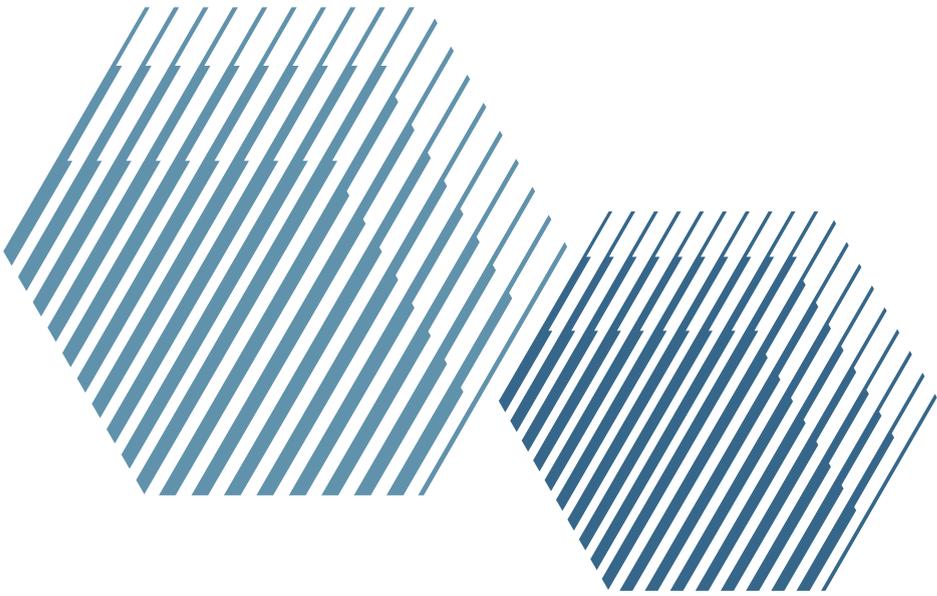
BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Apelação Cível nº 0804664-52.2022.4.05.8000, 5ª Turma. Relator: Joana Carolina Lins Pereira, *Diário da Justiça Eletrônico*, 6 nov. 2023c.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda; ANJOS, Margarida dos. *Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S/A, 1988.

HARDY, Majoly Aline dos Anjos. O art. 24 da emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019: vigência, devolução de valores, renúncia, pensão militar e análise de casos. In: VIEIRA, Lucia Helena. *Regimes Próprios: Aspectos Relevantes*. v. 15. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2021.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Ofício nº 038/2025-GPR*. Preocupação quanto ao Acordo de Cooperação Técnica entre o INSS e a Arpen-Brasil. Brasília, 23 jan. 2025. Disponível em: <https://s.oab.org.br/arquivos/2025/01/c876ce41-70e9-4c97-8b9c-95c40ec8039a.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. *Agravo de Instrumento nº 52045664420228217000*. Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, 15 dez. 2022, Segunda Câmara Cível, Porto Alegre, 16 dez. 2022.



# 9 EFEITOS DA DECISÃO DO STF QUE RATIFICOU O FIM DO REGIME JURÍDICO ÚNICO DE CONTRATAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E OS POSSÍVEIS IMPACTOS NO EQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS INSTITUTOS DE PREVIDÊNCIA

## **Miguel Horvath Junior**

Livre Docente em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Professor do Mestrado e Doutorado da PUC-SP. Integrante da Advocacia Geral da União (AGU). Coordenador do Núcleo de Direito Previdenciário da Graduação e Pós Graduação da PUC-SP. Membro da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS) ocupando a cadeira de n. 25. Jurista com obra na área de Direito Previdenciário e Direito Administrativo e palestrante.

## **Maria Lúcia Moreno Lopes**

Advogada, parecerista e palestrante. Bacharel pela Faculdade Direito de São Bernardo do Campo, Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional, pós graduada em Direito Previdenciário pela Escola Superior da Advocacia e Mestranda em Direito Previdenciário pela PUC-SP.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar a recente decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135, que declarou a constitucionalidade das alterações introduzidas pela EC 19/98, sobretudo da redação do caput do artigo 39 da Constituição Federal, ratificando a possibilidade dos entes federativos ou subnacionais estabelecerem regimes jurídicos diversos para a contratação dos servidores públicos titulares de cargo.

O ponto de partida para essa análise é o estudo das diversas espécies de servidores públicos e regimes de contratação e previdência a eles aplicáveis.

À vista disso, avaliar quais os efeitos dessa decisão para os atuais servidores públicos e para os novos servidores conforme as opções feitas pelos entes subnacionais<sup>1</sup> na alteração ou manutenção do atual regime jurídico adotado para a Administração pública a longo prazo.

Indo além do momento presente, ponderar os possíveis impactos dessas alterações e a viabilidade de manutenção dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos de forma equilibrada se houver uma migração dos servidores para o regime geral de previdência social.

## 2 QUEM SÃO OS SERVIDORES PÚBLICOS E QUAIS OS REGIMES DE CONTRATAÇÃO APLICÁVEIS?

O texto constitucional original de 1988, inovou em relação à Constituição Federal de 1967, substituindo a nomenclatura “funcionários públicos” pela denominação “servidores públicos” para designar aqueles

---

1 Os entes subnacionais são os entes que formam a divisão político-administrativa do Brasil. Dentre eles estão os Estados Federados, o Distrito Federal e os municípios, de acordo com a redação do artigo 18, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

São assim denominados em substituição à expressão entes federativos em decorrência da ampliação da competência dos municípios outorgada pela EC 103/19 para regulamentar os regimes próprios de previdência, com a criação de um federalismo previdenciário.

que se dedicam ao desempenho das atribuições que são inerentes ao Poder Público e permitem a operacionalização de todos os serviços públicos de forma direta e indireta, assim como nas autarquias e fundações públicas (Brasil, 1988).

De forma inaugural neste artigo adotar-se-á o conceito de servidores públicos, de Meirelles:

Os servidores públicos constituem subespécies dos agentes públicos administrativos, categoria que abrange a grande massa de prestadores de serviços à Administração e a ela vinculados por relações profissionais em razão de investidura em encargos e funções, a título de emprego e com retribuição pecuniária (Meirelles, 2000, p. 374).

Seguindo a sistemática adotada pela Constituição Federal, Meirelles (2000) classifica os servidores públicos em quatro espécies: agentes políticos, servidores públicos em sentido estrito ou estatutários, empregados públicos e contratados por tempo determinado.

E conforme a espécie de servidor público é que seriam definidos o regime jurídico aplicável e o regime previdenciário.

Os empregados públicos não titulares de cargos públicos sujeitam-se ao regime jurídico funcional da CLT, não ocupando cargo público. Sendo celetistas não detêm estabilidade e se submetem ao regime geral de previdência social

Os contratados por tempo determinado submetem-se ao regime jurídico especial de admissão e se vinculam ao regime geral de previdência social. Sua contratação se dá por tempo determinado e com finalidade de atender necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme determinação do art. 37, inc. IX da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Os servidores públicos, em sentido estrito, são aqueles que ocupam cargos efetivos regidos pelo regime jurídico estatutário, estando sujeitos à

administração direta, às autarquias e às fundações públicas dotadas de personalidade jurídica de Direito Público. Em virtude dessa titularidade, esses servidores possuem a prerrogativa de adquirir estabilidade funcional, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal, após a conclusão do estágio probatório (Brasil, 1988). Além disso, foram submetidos a um regime previdenciário específico, denominado Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Para estes servidores em sentido estrito, titulares de cargos de provimento efetivo, a Constituição Federal de 1988 preconizou a instituição de um regime jurídico único, como se verifica do texto do *caput* do artigo 39:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (Brasil, 1988, art. 39).

Com isso, muitas polêmicas se instauraram sobre a abrangência dessa norma e a dificuldade de sua implementação, fazendo surgir diversas teses. Segundo Brigue, Victorino e Horvath Junior (2008), dentre as diversas teses que surgiram na doutrina, a de maior expressividade preconizava a instituição de um regime jurídico único para cada esfera de governo, incluídas suas autarquias e fundações públicas.

A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, também chamada de Reforma Administrativa, deu conteúdo diverso ao artigo 39 da Constituição Federal, alterando também o art. 206, inciso V suprimindo a obrigatoriedade de um regime em jurídico unificado para todos os servidores públicos titulares de cargo efetivo (Brasil, 1998a).

Com a inovação trazida pelo texto constitucional reformador derivado, o regime jurídico dos servidores públicos civis poderia ser o estatutário, celetista e administrativo especial, assegurando a autonomia

política da União, dos Estados, Distrito Federal e municípios que passariam a poder estabelecer regime jurídico não contratual ou estatutário para titulares de cargo, sempre através de lei ou poderiam também adotar para parte de seus servidores o regime da CLT.

O texto constitucional alterado foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2135, na qual o STF deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (Brasil, 2024). Com isso, ficou mantido válido o texto original do caput do artigo 39 da CF/88 que preconizava a instituição do regime jurídico único, sendo atribuída à decisão efeitos *ex nunc* (Brasil, 1988).

Em que pese a decisão liminar tenha sido proferida em 02/08/2007 pelo Tribunal Pleno<sup>2</sup>, o julgamento do mérito da ADI somente ocorreu em 06/11/2024, ou seja, mais de 17 anos depois (Brasil, 2024).

E depois de todos esses anos, a decisão proferida pelo Tribunal Pleno foi pela declaração de constitucionalidade do novo texto, revogando a liminar anteriormente proferida (Brasil, 2024).

Com essa decisão, respeitando a autonomia política de cada ente subnacional, pode o agente político adotar regimes diversos para os seus servidores, seja o estatutário ou celetista, considerando o que estabelece o artigo 37 caput da Constituição Federal ressalvadas as carreiras que por exercerem atribuições exclusivas de Estado a Constituição Federal garante o regime estatutário e a estabilidade de forma obrigatória, como se depreende do disposto no artigo 247, com a redação dada pela EC

2 Decisão: O Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Nelson Jobim, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, tudo nos termos do voto do relator originário, Ministro Néri da Silveira, esclarecido, nesta assentada, que a decisão - como é próprio das medidas cautelares - terá efeitos *ex nunc*, subsistindo a legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie, que lavrará o acórdão. Não participaram da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia e o Senhor Ministro Gilmar Mendes por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim e Néri da Silveira. Plenário, 02.08.2007 (Brasil, 2024).

19/98<sup>3</sup> (Brasil, 1988, 1998a).

Importante que as autoridades responsáveis pela adoção de outro regime jurídico para contratação dos servidores públicos, avaliem as consequências da adoção de um ou outro regime, observadas as peculiaridades decorrentes de tal escolha.

## 2.1 A OPÇÃO PELO REGIME CONTRATUAL DA CLT

A adoção do regime contratualista da CLT impõe ao ente subnacional a submissão das regras pré-estabelecidas por essa legislação, atraindo também a jurisdição da Justiça do Trabalho para o julgamento das demandas decorrentes da relação funcional dos servidores públicos com o ente público.

Nessa circunstância, a Administração Pública coloca os seus servidores em situação igual à dos trabalhadores da iniciativa privada, despidendo-se de outro lado da liberdade de fixar as regras aplicáveis para o contrato de trabalho dos seus servidores conforme for mais conveniente para o bom desenvolvimento das atividades típicas da Administração pública.

Ou seja, a Administração ao optar pela contratação de empregados pelo regime celetista, equipara-se ao empregador privado. Exemplo disso, é a aplicação da regra do artigo 468 da CLT:

Art. 468 - Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia (Brasil, 1943).

Nesse sentido, ainda que o empregador seja órgão ou empresa

<sup>3</sup> Magistratura, Ministério Público, Tribunal de Contas, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Polícia e os titulares de cargo efetivo que exercem atividades exclusivas de Estado (Brasil, 1998a).

pública, qualquer alteração no contrato de trabalho, mesmo que conte com o consentimento do empregado, somente terá validade, se não resultar em prejuízos ao trabalhador.

Essa foi a interpretação dada pela Justiça do Trabalho em reiteradas ocasiões, inclusive no âmbito do Tribunal Superior do Trabalho<sup>4</sup> e tal como se verifica no julgamento de ação trabalhista promovida por servidor contratado por um município do interior de Minas Gerais, que teve o percentual de adicional por tempo de serviço congelado por lei municipal.

Segundo defendeu o município demandado na Justiça do Trabalho, a alteração contratual se deu para atender à Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas a relatora salientou que mesmo em cumprimento a esta meta:

a adequação orçamentária do município não pode ferir direito adquirido, nem tampouco a legislação trabalhista, incumbindo ao administrador público buscar meios legais e legítimos para o seu cumprimento, não alterando de forma lesiva e ilegal os contratos de trabalho de seus servidores (Brasil, 2008).

Na mesma esteira, decisão proferida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região:

ALTERAÇÃO PREJUDICIAL PROMOVIDA POR MUNICÍPIO MEDIANTE LEI. SERVIDOR CELETISTA. NULIDADE DA CLÁUSULA. NÃO-PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA. A competência para legislar sobre Direito do Trabalho é da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição da República. Por outro lado, o Estado, quando contrata pela CLT, despe-se de sua potestade, de seu *ius imperii*. Por tais motivos, as Leis estaduais e municipais assemelham-se, na escala hierárquica normativa trabalhista, quando estabelecem direitos aos seus servidores celetistas, a regulamentos de empresas, sendo passíveis, portanto, de ser alteradas, em benefício dos trabalhadores, pelo contrato-realidade. Neste contexto é que se aplica a Súmula nº 51, item I, do TST, segundo a qual “As cláusulas regulamentares, que revoguem ou alterem vantagens deferidas anteriormente,

4 A guisa de exemplo vale citar: TST. Acórdão. Processo nº 427-88.2015.5.12.0041; Órgão Julgador: 6ª Turma. Relator (a): Kátia Magalhães Arruda. Data do julgamento: 19/10/2016; TST. Despacho. Processo nº 299-38.2012.5.10.0006. Relator (a): Hugo Carlos Scheuermann; . Data do julgamento: 21/10/2013; TST. Acórdão. Processo nº 210700-93.2009.5.15.0066. Órgão Julgador: 6ª Turma. Relator (a): Maurício Godinho Delgado. Data do julgamento: 26/10/2011.

só atingirão os trabalhadores admitidos após a revogação ou alteração do regulamento.". Não se há falar em prevalência do princípio da legalidade administrativa sobre qualquer outro princípio constitucional, porque a interpretação do texto constitucional deve ser procedida de forma sistêmica, harmônica, de modo que nenhum princípio se sobreponha ao outro em termos absolutos, como no caso do princípio da segurança jurídica traduzido aqui na figura do direito adquirido, o qual na esfera infraconstitucional se concretiza, intuitivamente, na norma inculpada no artigo 468, caput, da CLT, no sentido de que (verbis) "Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e, ainda assim, desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia.". Também não tem cabimento o Município arrimar-se na chamada lei da responsabilidade fiscal (Lei Complementar federal nº 101/2000), porque há diversos meios postos à disposição do administrador público para redução de despesas administrativas, como aqueles previstos no artigo 169, § 3º, da Carta Magna. Desta maneira, tem direito o servidor público municipal a diferenças salariais postuladas em virtude de congelamento, por meio de lei, de gratificação anteriormente percebida (Brasil, 2007).

Com isso, podem surgir dificuldades de compatibilização do regime de contratação dos servidores públicos e as necessárias adaptações para a prestação dos serviços públicos e uma instabilidade jurídica.

Entre as dificuldades para essa compatibilização desse regime de contratação típico da iniciativa privada é a questão da estabilidade inerente aos cargos públicos, prevista no artigo 41 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Como compatibilizar a estabilidade do servidor público com a previsão da legislação celetista que permite a demissão sem justa causa? Isso poderia ferir o princípio constitucional da administração pública da impessoalidade.

E, ainda, a falta de estabilidade no quadro de servidores públicos pode para o bem e para o mal gerar uma rotatividade dos servidores públicos do quadro da administração, redundando em prejuízos para o bom desenvolvimento dos serviços públicos, com reflexos no princípio constitucional da eficiência.

Essa rotatividade pode inclusive trazer prejuízo ao cumprimento do princípio da continuidade do serviço público, que segundo Di Pietro

(2020), implica em que o serviço público, como forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar.

E se a contratação celetista pode prejudicar a estabilidade dos servidores público e se a alteração na forma de contratação não afasta a necessidade cogente de contratação de servidores públicos por meio de concurso público, isso pode afetar a continuidade dos serviços públicos, na medida em que sabidamente não é rápido o processo de realização de concursos públicos até o seu desenvolvimento, homologação e efetiva nomeação dos candidatos.

Por outro lado, para garantir a rápida reposição de novos servidores, isso pode acabar por estimular as contratações de natureza temporária, também frustrando os princípios constitucionais da ampla acessibilidade aos cargos públicos e também do acesso exclusivo por concurso.

Para além disso, a contratação de servidores públicos pelo regime estatutário, obriga também o Poder Público ao estabelecimento de planos de carreira, enquanto que a contratação pelo regime da CLT não garante aos servidores esse mesmo plano de carreira, que serviria como estímulo à permanência no serviço público.

Se isso aparentemente pode conferir economia de recursos públicos com a desoneração em relação à obrigatoriedade de cumprimento do plano de carreira que impõe a majoração dos vencimentos, na outra ponta, pode desestimular os servidores públicos de buscar aprimoramento de suas práticas, a eficiência no desenvolvimento das suas atribuições e, em consequência, pode também levar à frustração da almejada eficiência como princípio constitucional vinculador da Administração Pública.

Todas essas questões devem ser analisadas pelos agentes públicos para a adoção do regime celetista para os seus servidores públicos, como faculdade conferida a vista da redação dada pelo artigo 39 da CF, na medida em que podem ameaçar a estabilidade e a qualidade do

serviço público, aumentar o risco de desigualdade e fragmentação interna, gerando ainda demandas trabalhistas que podem onerar a Administração Pública.

### 3 O CONTEÚDO E OS EFEITOS DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A alteração introduzida pela EC 19/98 que extirpou do ordenamento jurídico a obrigatoriedade da instauração de um regime jurídico único para os servidores públicos foi discutida por meio da propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 2135, proposta por três partidos (PT, PDT e PCdoB) (Brasil, 1998a, 2024).

Os autores da ação questionavam os diversos pontos de alteração promovidos pela Emenda Constitucional, mas, principalmente a alteração que excluiu a exigência de regime jurídico único para os servidores públicos, que estava prevista na redação original do art. 39, caput, da Constituição (Brasil, 2024).

Os partidos políticos alegaram que a emenda constitucional aprovada pelo Congresso que levou à exclusão do regime jurídico único não observou o processo legislativo previsto na Constituição, pois a Câmara dos Deputados teria aprovado a nova redação para o art. 39, caput uma só vez, e não duas como exige a Constituição (Brasil, 2024).

Não havia no bojo do pedido de declaração de inconstitucionalidade da norma uma discussão acerca da validade da alteração em si, mas, uma discussão quanto ao processo legislativo para a aprovação da emenda constitucional (Brasil, 2024).

Pela regra do regime jurídico único, os servidores de um mesmo ente público (p. ex.: da União, dos Estados ou dos Municípios) devem ser todos admitidos com base nas mesmas regras – isto é, sob um mesmo regime jurídico (Brasil, 1990). Esse é um aspecto que não fora objeto de

discussão na ADI 2135.

Inicialmente, entendeu o Supremo Tribunal Federal pertinente a argumentação e deferiu medida liminar para a suspensão da alteração introduzida pela EC 19/98, porém, amadurecendo o feito com amplas análises, no julgamento do mérito da ADI 2135, o Supremo Tribunal Federal na prática validou a alteração no texto constitucional introduzida pela EC 19, de 04/06/1998 pondo fim ao regime jurídico único (Brasil, 2024).

A ação foi julgada pelo Tribunal Pleno da Corte em 06/11/2024 ou seja, mais de 20 anos da sua propositura e muito tempo depois de proferida decisão liminar acautelatória que suspendeu a eficácia da norma.

Pelo decurso do tempo, evidente a necessidade de definir os efeitos da declaração de constitucionalidade do dispositivo e essa preocupação também foi reconhecida pelo Superior Tribunal Federal que assim decidiu<sup>5</sup>:

O STF declarou constitucional dispositivo da Reforma Administrativa de 1998 (Emenda Constitucional 19/1998), aprovada pelo Congresso Nacional, que suprimiu da Constituição Federal a obrigação de que a União, os estados e os municípios instituíam, em seus respectivos âmbitos, um regime jurídico único (RJU) de contratação de servidores públicos da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. O texto permite que os entes federativos contratem servidores pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sem a obrigação de que as relações de trabalho de seus funcionários sejam regidas unicamente por leis específicas (estatutos).

Para a maioria do colegiado, não houve irregularidades no processo legislativo que retirou a obrigatoriedade do regime jurídico dos servidores. O texto foi aprovado em dois turnos por 3/5 dos votos dos parlamentares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, conforme exige a Constituição Federal. O entendimento é que o texto foi aprovado em segundo turno na Câmara, mas apenas em ordem diferente da redação em primeiro turno, o que configurou apenas um deslocamento do dispositivo.

Ao julgar o mérito da controvérsia, o Plenário revogou a liminar anteriormente deferida que havia suspenso a alteração. O Tribunal também fixou que a decisão só valerá para futuras contratações, vedada a mudança de regime dos atuais servidores. Tudo nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes (Redator para o acórdão), vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin e Luiz Fux. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso.

<sup>5</sup> Informe à sociedade publicado pelo STF.

Plenário, 6.11.2024 (Brasil, 2024).

Do extrato da decisão proferida (ainda não há acórdão publicado até a redação deste artigo) extraem-se algumas informações importantes para balizar os seus efeitos, dentre elas discutidas nas próximas sessões.

### 3.1 O EFICÁCIA EX NUNC

A decisão proferida pelo STF em sede de controle direto de constitucionalidade possui eficácia erga omnes e o efeito vinculante, como decorre da própria Constituição, na atual redação de seu artigo 102, §2º, quanto da legislação ordinária, especificamente da Lei nº 9.868/99, que disciplina a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Ação Declaratória de Constitucionalidade (Brasil, 1988, 1999).

Importante destacar do texto do mencionado artigo 102, §2º, da Constituição Federal que as decisões produzem eficácia e efeito vinculante para os órgãos do poder judiciário e também perante a administração pública direta e indireta (Brasil, 1988). Assim, os entes públicos todos se sujeitam ao que foi decidido no bojo da ADI 2135 e podem efetivamente adotar regimes jurídicos distintos para os seus servidores, cientes dos efeitos dessa decisão.

Além disso, expressamente ficou consignado os efeitos *ex nunc* da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) significando que a decisão tem efeitos a partir do momento em que é proferida (Brasil, 2024).

E disso se extrai que não se modificam as situações dos servidores consolidadas ao longo dos anos, conforme as opções feitas pelos entes subnacionais pela instituição ou manutenção de regimes jurídicos unificados para os seus servidores, seguindo o que estava estabelecido pela redação original do caput do artigo 39 da Constituição Federal, mantido válido mesmo após a prolação da decisão liminar na ADI 2135

(Brasil, 1988, 2024).

Portanto, não serão alteradas as situações já consolidadas no tempo, em prestígio e cumprimento do princípio da segurança jurídica e estabilidade das relações e, também, o relevante interesse social dos servidores públicos.

### 3.1.1 Vedação de transmutação do regime dos atuais servidores

A vedação de transmutação de servidores públicos de um regime de contratação para outro refere-se à proibição de transformar automaticamente um servidor que ingressou no serviço público sob um regime específico (como o celetista, regido pela CLT) para outro regime (como o estatutário, regido por leis específicas do serviço público).

A vedação de transmutação visa garantir a eficiência do serviço público e no caso em exame, também a estabilidade na relação jurídica estabelecida entre os servidores públicos e os entes públicos a que se vinculam, não apenas em relação aos seus direitos funcionais, como também, em relação aos direitos previdenciários decorrentes desse vínculo funcional.

Não menos importante, a alteração do regime de contratação dos servidores públicos também deve ser evitada em respeito aos princípios da segurança jurídica, boa-fé e proteção da confiança.

Para Di Pietro (2020, p. 246), o princípio da segurança jurídica entre os princípios a serem observados pela Administração Pública tem por objetivo vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública, inter-relacionando-se aos demais princípios *in verbis*:

A segurança jurídica tem muita relação com a ideia de respeito à boa-fé. Se a Administração adotou determinada interpretação como a correta e a aplicou a

casos concretos, não se trata de mudança de interpretação. Se o administrado teve reconhecido determinado direito com base em interpretação adotada em caráter uniforme para toda a Administração, é evidente que a sua boa-fé deve ser respeitada. Se a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por respeito ao princípio da segurança jurídica, não é admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo.

O servidor público prestou um concurso para provimento de um cargo público, sujeitando-se ao regime estatutário e com proteção previdenciária do regime próprio de previdência. A abrupta alteração dessas condições poderia levar à frustração dessa expectativa com consequentes desvinculações em massa dos servidores, trazendo efeitos negativos à prestação dos serviços, com a perda de mão de obra já treinada e qualificada.

Não apenas isso, mas, a mudança no regime de contratação dos servidores estatutários para servidores celetistas, pode levar à redução da base contributiva das contribuições e da arrecadação do regime próprio de previdência, levando à instabilidade no regime próprio de previdência.

E, na contramão, a migração dos servidores hoje contratados pela CLT para o regime estatutário implicaria em ferimento do preceito constitucional de acesso aos cargos públicos apenas por concurso, de forma transparente e democrática.

Daí porque, evidencia-se que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal refletiu a preocupação na estabilidade das relações e por isso, vedou a alteração de regime de contratação e também de previdência dos servidores públicos apenas a partir da decisão judicial proferida, assegurando apenas que aos novos servidores se apliquem regimes jurídicos distintos que possam ser estabelecidos pelos entes subnacionais (Brasil, 2024).

#### 4 RELAÇÃO ENTRE REGIME DE CONTRATAÇÃO E REGIME PREVIDENCIÁRIO E OS IMPACTOS DA ALTERAÇÃO DE REGIME PARA O EQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Tradicionalmente, na forma da Constituição Federal, os ocupantes de cargos efetivos (servidores estatutários) se vinculam ao regime próprio de previdência social. Os servidores ocupantes de cargos em comissão e os empregados públicos se vinculam ao regime geral de previdência social (Brasil, 1988).

Nessa esteira resume Di Pietro (2020, p. 1389) os regime previdenciário a que se vinculam os servidores públicos:

I) Regimes previdenciários diferenciados

(i) ocupantes de cargos efetivos: regime do art. 40, caput, da CF (RPPS);

(ii) ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, de outro cargo temporário ou de emprego público: art. 40, § 13 (RGSS, disciplinado pelo art. 201 e seguintes da CF).

Em ambos os regimes está presente a ideia de previdência social (como encargo do Poder Público, em contraposição à previdência privada), mas, com contribuição previdenciária obrigatória dos servidores públicos e dos entes públicos.

No caso do servidor público vinculado ao regime geral de previdência social, a sua aposentadoria tal como a do trabalhador da iniciativa privada, integra-se ao regime geral de previdência social nos termos do artigo 195 da Constituição Federal, mantido com as contribuições dos servidores (segurados empregados), com a participação da União, Estados, Distrito Federal e municípios e receitas diversas (Brasil, 1988).

Quanto ao regime previdenciário próprio dos servidores públicos, também há contribuição previdenciária obrigatória e solidária, sendo essas

contribuições vertidas ordinariamente pelo servidor público ativo ao longo de todo o seu período laboral, com alíquotas progressivas e, via de regra, sobre a totalidade dos seus vencimentos que serão tidos como base para o cálculo da futura aposentadoria (Brasil, 1988).

Os beneficiários dos regimes próprios de previdência (aposentados e pensionistas), também são contribuintes do regime próprio de previdência sobre o montante que excede o valor do teto de benefícios previdenciários pago pelo regime geral de previdência social (Brasil, 1998b).

Com as alterações introduzidas pela EC 103/19, os respectivos entes públicos poderão também instituir contribuições sobre os benefícios que superem o salário mínimo, se demonstrada a existência de déficit atuarial<sup>6</sup> (Brasil, 2019).

Para Briguet, Victorino e Horvath Junior (2008), sob a égide da Constituição Federal de 1988, se o regime jurídico funcional eleito pelo município for o da CLT, os benefícios previdenciários serão concedidos pelo RGPS previsto no artigo 201 da Carta, em tudo igual ao do trabalhador da iniciativa privada.

Enquanto que para os servidores estatutários, abre-se a possibilidade de opção pelo RGPS ou pela aplicação do regime próprio de previdência e demais normas estatutárias próprias de proteção previdenciária.

Assim, a vista das observações aqui feitas ao longo deste artigo e também diante da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 2135, tem-se que os servidores vinculados ao regime celetista estarão vinculados aos RGPS, mas, em relação aos servidores estatutários, podem ser adotados o RGPS ou o RPPS, conforme a opção do ente público.

E essas opções agora se estenderão com a possibilidade de diversificação também do regime de contratação podendo levar a uma

<sup>6</sup> Vide arts. 40, § 22, X e 149, §§ 1º, 1º-A (Brasil, 2019).

migração dos servidores públicos em geral para o RGPS.

Importante também ressaltar que a Constituição Federal adotou um sistema complexo que reparte a competência legislativa, inclusive em matéria previdenciária, e isso permite que os entes subnacionais definam o regramento para a contratação dos seus servidores públicos e, também, o regramento previdenciário a eles aplicável (Brasil, 1988).

Em relação à competência dos entes para legislar sobre previdência social vale trazer os comentários de Nogueira (2023, p. 40-41), a respeito do tema:

No que se refere à competência legislativa sobre a previdência social, por uma possível falha de sistematização do texto constitucional, essa encontra-se em parte no campo da competência privativa da União (como espécie da matéria “seguridade social”, no inciso XXIII do art. 22) e em parte na competência concorrente (na referência expressa à “previdência social”, no inciso XII do art. 24). Essa aparente contradição pode ser resolvida considerando que a legislação do Regime Geral de Previdência Social (art. 201) e do Regime de Previdência Complementar (art. 202) é de competência privativa da União, enquanto a legislação relativa aos Regimes Próprios de Previdência Social (art. 40) se situa na competência concorrente.

(...)

Embora os municípios não sejam expressamente referidos pelo art. 24, entende-se que as disposições relacionadas à competência legislativa concorrente são a ele aplicáveis, por força dos incisos I e II do art. 30, quando se tratar de matéria na qual esteja presente o interesse local.

Assim, ficará sob a autonomia dos entes públicos utilizar-se da competência concorrente da União para definir o regime de previdência aplicável aos seus servidores públicos e também estabelecer o regramento próprio do regime de previdência considerando também a desconstitucionalização das regras introduzida pela EC 103/19.

E essas opções, repita-se, devem ser feitas a vista de um estudo de impacto funcional, previdenciário e de custeio.

Pois, se de um lado a transposição dos servidores para o RGPS

desonera o Poder Público do ônus de arcar com o custo da manutenção dos benefícios previdenciários, de outro, impõe à Administração o dever de arrecadar e também contribuir regularmente para o RGPS.

Em conformidade com o texto constitucional alterado pela EC 103/19 não é possível a instituição de novos regimes próprios, considerando a redação dada ao § 22 do artigo 40<sup>7</sup> (Brasil, 2019).

Mas, desde que se abriu a possibilidade de instituição de regimes próprios de previdência pelos entes federativos ou subnacionais, inclusive para os municípios até a vedação de criação de novos regimes próprios pela EC 103/2019, menos da metade deles optou pela sua instituição, conforme se verifica dos dados consolidados por região divulgados pelo Ministério da Previdência Social em relatório consolidado em 03/12/2024:

Tabela 1 - Quantidade de municípios com e sem RPPS e percentual de municípios com RPPS por região geográfica.

REGIÃO	SEM RPPS	COM RPPS EM FUNCIONAMENTO		TOTAL GERAL
		TOTAL	% DO TOTAL	
CO	140	326	70,0%	466
N	335	115	25,6%	450
NE	1.251	542	30,2%	1.793
S	615	576	48,4%	1.191
SE	1.116	552	33,1%	1.668
BRASIL	3.457	2.111	37,9%	5.568

Fonte: Ministério da Previdência Social (2024, p. 15).

Note-se que do total de 5.568 municípios, apenas 37,9% deles mantém um regime próprio de previdência em funcionamento.

7 Art. 40 ...§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre. (Brasil, 2019).

Desse modo, com as possíveis alterações na forma de contratação dos servidores públicos, aqueles municípios que não instituíram regimes próprios de previdência não poderão instituí-los. Restar-lhes-á manter a vinculação dos servidores ao regime geral de previdência social, independentemente da opção quanto ao regime de contratação.

Para os demais municípios que mantêm regime próprio de previdência, a contratação de novos servidores pelo regime estatutário, os vinculará ao regime próprio de previdência. E os contratados pelo regime da CLT, ainda que ocupantes de cargos públicos efetivos, poderá levar à adoção do regime previdenciário próprio ou regime geral.

E essa opção deve ser muito bem avaliada pelo administrador público, na medida em que a migração dos servidores para o regime geral deslocará também as contribuições previdenciárias, reduzindo a massa contributiva necessária para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime de previdência.

Novamente considerando os dados consolidados divulgados pelo Ministério da Previdência Social, tem-se que os três maiores regimes próprios de previdência têm maior número de beneficiários (aposentados e pensionistas) do que o número de servidores ativos:

Tabela 2 - Regimes de previdências e número de beneficiários e servidores.

ENTE	UF	REGIÃO	SEGURADOS ATIVOS	APOSENTADOS	PENSIONISTAS
GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SP	SP	SE	368388	351395	88360
GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – MG	MG	SE	164129	239436	39763
GOVERNO DO ESTADO DE RIO DE JANEIRO – RJ	RJ	SE	120901	134941	59348

Fonte: Ministério da Previdência Social (2024, p. 15).

E a vista desses números, simples concluir que se parte dos servidores ativos não forem repostos com novos servidores vinculados ao regime próprio de previdência social, haverá uma dificuldade ainda maior para a já complexa manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

Assim, a migração em massa de servidores de um RPPS para o RGPS geraria impactos significativos e complexos, tanto para os servidores quanto para a sustentabilidade dos regimes previdenciários.

O principal impacto a ser considerado é a redução na arrecadação, ou seja, a saída de um grande número de servidores do regime próprio de previdência diminuiria drasticamente a arrecadação das contribuições previdenciárias, comprometendo o pagamento dos benefícios dos servidores que permanecerem no regime.

Outro ponto importante é o aumento do déficit atuarial, ou seja, a diferença entre o valor dos benefícios a serem pagos no futuro e os recursos disponíveis para cobri-los.

Por tudo isso, importante ressaltar que embora a vista da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2135 que facultou aos entes federativos adotar regimes jurídicos diversos para os seus servidores, mesmo titulares de cargo efetivo, a adoção do regime celetista e a possível migração desses novos servidores vinculados a regime geral de previdência social deve ser objeto de amplo estudo para que não seja comprometido o dever constitucional de garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os servidores públicos em sentido amplo podem se vincular à Administração pública por meio de regimes de contratação diversos. A alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 junho de 1998, agora validada pelo Superior Tribunal Federal no julgamento da ADI 2135, possibilita a diversificação nos regimes de contratação também dos servidores titulares de cargo em cada ente federativo (Brasil, 1998a).

Conforme a opção feita pelo ente federativo para a contratação dos servidores públicos, haverá vinculação desse servidor público ao RGPS ou ao RPPS.

Há uma possibilidade de ampliação da vinculação de servidores ao regime geral de previdência social, diante de uma atração que pode

seduzir os entes públicos de reduzir os servidores vinculados aos regimes estatutários.

Com isso, poder-se-á enfrentar uma migração em massa dos servidores para o regime geral de previdência social e isso pode levar a médio prazo a agudização do desequilíbrio financeiro dos regimes próprios de previdência social, diante da redução da massa de contribuintes, sem a correspondente redução dos beneficiários.

Por isso, é uma medida que deve ser muito bem avaliada pelos entes públicos antes de promover qualquer alteração.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitucao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm). Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 04 jun. 1998a.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 12 nov. 2019

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 01 maio 1943.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 12 dez. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. 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, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 27 nov. 1998b.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 10 nov. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135/DF. Relatora: Min. Carmen Lúcia. Decisão: 06 nov. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, 11 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Processo nº 02308-2006-149-03-00-1 RO. Relator: Des. Irapuan de Oliveira Teixeira Lyra. *Diário de Justiça de Minas Gerais*, 1 nov. 2007.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Recurso Ordinário nº 00428-2007-149-03-00-5. Relator: Des. Maria Lúcia Cardoso de Magalhães. Belo Horizonte, 30 jan. 2008.

BRIGUET, Magadar Rosália Costa; VICTORINO, Maria Cristina Lopes; HORVATH JUNIOR Miguel. *Previdência Social: aspectos práticos e doutrinários dos regimes próprios*. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Editora Gen, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Relatório do Índice de situação previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS*. 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indice-de-situacao-previdenciaria/ISP\\_2024\\_Relatorio\\_ndice\\_de\\_Situao\\_Previdenciria\\_Revisado\\_29\\_11\\_2024.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indice-de-situacao-previdenciaria/ISP_2024_Relatorio_ndice_de_Situao_Previdenciria_Revisado_29_11_2024.pdf). Acesso em: 03 mar. 2025.

NOGUEIRA, Narlton Gutierre. *Análise dos efeitos dos instrumentos de governança na sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social dos entes subnacionais, no contexto da Emenda Constitucional nº 103/2019*. 2023. 149 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2023. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7817>. Acesso em: 26 jan. 2025.



# 10 O TEMA 1254 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

## **Majoly Aline dos Anjos Hardy**

Formada em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Especialista em Direito Municipal pelo IBEJ – Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos e FESP – Fundação de Estudos Sociais do Paraná, Especialista em Sistema Previdenciário: Estrutura, Gestão e Auditoria pelo Instituto de Ciências Sociais do Paraná, Especialização (Lato sensu) em Direito Previdenciário e Processual Previdenciário Aplicado pela PUC-PR, Procuradora do Município de Curitiba aposentada, foi Assessora Previdenciária do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba, Mediadora certificada pelo ICFML-Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos em Portugal, pela Universidade Católica do Porto, Membro da COPAJURE – Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes aos RPPS vinculada ao CONAPREV-Conselho Nacional dos Dirigentes de RPPS. Membro Consultor da Comissão de Direito Previdenciário da OAB/PR. Coordenadora da Pós-Graduação Advocacia em Regimes Próprios de Previdência Social da ESMAFE/PR. Autora de diversos artigos jurídicos sobre Regimes Próprios de Previdência Social.

## 1 INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal (STF) fixou a seguinte tese no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.426.306, sob o Tema de Repercussão Geral nº 1254, que ocorreu em 17 de junho de 2024:

Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público, ressalvadas as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos já satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento de embargos declaratórios (Brasil, 2024b).

Essa decisão tem grande impacto no vínculo previdenciário de inúmeros servidores públicos do Brasil que são segurados dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), admitidos no serviço público sem concurso público ou que obtiveram a estabilidade excepcional prevista no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal (CF) de 1988, levando gestores a serem confrontados com questionamentos sobre as suas consequências jurídicas (Brasil, 1988).

O presente artigo visa colaborar com a discussão iniciando por pesquisa doutrinária sobre a conformação e características jurídicas dos servidores públicos admitidos sem concurso público ou cuja estabilidade foi adquirida pela regra excepcional do artigo 19 do ADCT e no levantamento de normas ou pareceres federais que justificaram, ao longo do tempo, sua filiação ao RPPS, fazendo abordagem rápida sobre a instituição do regime jurídico único aplicável aos servidores públicos e a apresentação das normas constitucionais sobre o ingresso de servidores públicos no serviço público. Abordaremos em breves comentários quando deve ser considerado instituído o RPPS. E indicaremos algumas ações judiciais que já foram julgadas pelo STF e que antecederam a fixação da tese do Tema 1254, além de perpassar pelo posicionamento de alguns Tribunais de Contas do país e como o Ministério da Previdência Social

está interpretando a questão, para ao final verificar qual o alcance da tese fixada e as providências que poderiam ser tomadas pelos gestores dos RPPS.

## 2 A INSTITUIÇÃO DO REGIME JURÍDICO ÚNICO APLICÁVEL AOS SERVIDORES PÚBLICOS; A ESTABILIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO CONFERIDA PELA REGRA EXCEPCIONAL DO ARTIGO 19 DO ADCT; A EFETIVIDADE DO CARGO PÚBLICO

Quando a CF foi promulgada, em 5 de outubro de 1988, trouxe institutos jurídicos importantes para a relação jurídico-funcional dos servidores públicos com os entes federativos.

O ingresso no serviço público mediante concurso público veio expresso no artigo 37, II, e o artigo 39 estabelecia a obrigatoriedade da instituição do regime jurídico único e planos de carreira para servidores da administração pública direta, autarquias e fundações públicas (Brasil, 1988).

Em 5 de junho de 1998 foi publicada a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que alterou os artigos 37 e 39 da CF. A exigência do ingresso pelo concurso público foi mantida. Mas o artigo 39 sofreu alteração na redação, não mais abordando a obrigação da instituição do regime jurídico único (Brasil, 1998a).

Ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2135, em janeiro de 2000, o STF deferiu liminar para suspender a vigência da nova redação dada ao caput do artigo 39 da CF, mantendo-se a vigência na redação original de 1988, que impunha a unicidade de regime jurídico único (Brasil, 2024a).

A implantação do regime jurídico único permaneceu até recente julgamento da ADI 2135, no qual o STF declarou a constitucionalidade do artigo 39, suprimindo a obrigatoriedade do regime jurídico único, decisão

que valerá apenas para as novas contratações (Brasil, 2024a).

O conceito de servidor público não é unânime e muito se deve aos diversos tipos de vínculos jurídicos mantidos entre aqueles que prestam um serviço público para a administração pública.

Alguns doutrinadores designam como servidor público somente aquele que prestou concurso público, seja ele submetido ao regime jurídico estatutário ou celetista, enquanto outros aplicam essa conceituação genericamente. Alguns preferem limitar o conceito aqueles que se submetem a um concurso público e mantêm vínculo com o Estado com base no regime estatutário.

Por exemplo, para Mello (1998), a designação “servidores públicos” abarca todos aqueles que possuem, com o Estado e entidades de sua Administração indireta ou fundacional, relação de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.

Campos (2023, p. 88-89) demonstra essa divergência citando ponderações do Professor Edimur Ferreira de Faria:

Servidores públicos, espécie do gênero agentes públicos, são pessoas naturais admitidas pelo Estado, por tempo indeterminado, para a prestação de serviços de natureza permanente, mediante remuneração e disciplinamento estatutário. Maria Sílvia Zanella Di Pietro considera servidores públicos aqueles que se enquadram nessa definição; os empregados públicos e os admitidos por tempo determinado, para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 8.745/93. Celso Antônio Bandeira de Mello, por seu turno, ensina que servidor público propriamente, pertencentes à Administração direta, fundações públicas e às autarquias e, também os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista (Campos, 2023).

E acrescenta que servidor público pode ser tomado em sentido amplo ou restrito. No sentido restrito seriam todos os titulares de cargo efetivo, ocupantes de cargo em comissão ou cargo temporário, e no sentido amplo seriam os agentes públicos, conceito que congregaria empregados

públicos, exercentes de função pública, mandatários de poder e os que trabalham em serventias cartorárias (Campos, 2023).

Para fins da presente análise utilizaremos a expressão servidor público tanto para aquele que mantém vinculação com o Estado mediante prévio concurso público ou sem a realização desse procedimento e que se encontre vinculado ao RPPS do ente federativo, pois há que se analisar o histórico dessas contratações: mesmo antes da CF de 1988 muitos servidores foram contratados sem concurso público. Bastava a apresentação da carteira de trabalho ou o preenchimento de formulário com os dados pessoais que eram nomeados para o exercício de funções públicas. Ou, adentravam no serviço público mediante nomeação por ato do Chefe do Poder Executivo para o exercício de um cargo público ou cargo em comissão, ou mesmo para cumprimento de mandato eletivo precedido de processo eleitoral, e assim permanecendo acabavam inscritos no RPPS local.

O que importa é que a CF instituiu o concurso público para formalizar a relação jurídica entre sujeitos com a administração pública e, realizado o concurso, o vínculo com o Estado teria a característica da efetividade (Brasil, 1988). A exigência do concurso público vem sendo repetida em todas as alterações constitucionais posteriores à EC nº 19/1998.

Aquele que ocupa um cargo público e que se submeteu previamente a um concurso público de provas ou de provas e títulos, mantém com o Estado uma relação de efetividade, pois é nomeado para exercer a titularidade de um cargo público efetivo (Brasil, 1988).

A característica da titularidade de cargo efetivo somente passou a ser expressa na CF com a EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, cujo caput do artigo 40 menciona que seria “assegurado regime de previdência de caráter contributivo” para os “servidores titulares de cargos **efetivos**<sup>1</sup>”

1 A expressão “servidor titular de cargo efetivo” foi mantida em todas as Emendas Constitucionais que alteraram o caput do art. 40 da Constituição Federal, inclusive na Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019.

(Brasil, 1998b, art. 40, grifo nosso). Ou seja, desde a redação originária da CF até dezembro de 1998 não se falava em efetividade.

Antes dessa Emenda Constitucional, a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, já citava que os RPPS eram destinados apenas a servidores titulares de cargo efetivo:

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:

[...]

V - **cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos** e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios (Brasil, 1998c, grifo nosso).

Por sua vez, a estabilidade foi tratada na CF de 1988 sob duas formas: a estabilidade ordinária, que seria atingida após dois anos de efetivo exercício aos nomeados em virtude de concurso público e, para os que não fizeram concurso público foi criada a estabilidade extraordinária no artigo 19 do ADCT, para servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estavam em exercício na data da promulgação da Constituição há pelo menos cinco anos continuados. Trata-se de uma estabilidade especial que não conferiu efetividade ao servidor (Brasil, 1988).

Nas palavras de Pinto (2021, n.p.):

A estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT, contemplou os servidores que preencheram os requisitos, garantindo um direito excepcional já previsto nas constituições anteriores, consagrando e valorizando seus serviços prestados até então. Quando da análise histórica do tema, conclui-se que, anteriormente a CF/88, já existiam servidores contratados sem concurso público, conquanto a previsão do instituto já tivesse sido consagrada desde a CF/34, ou seja, mesmo diante do comando constitucional, havia contratações

de pessoal na forma e nos casos especificados acima.

O que importa enfatizar ao presente estudo é que a efetividade e a estabilidade são dois institutos jurídicos que vem gerando muitas discussões pelos Ministros que compõem o STF e por membros dos mais diversos Tribunais de Contas do país<sup>2</sup>.

Leis de diversos entes federativos, ao longo do tempo, conferiram efetividade aos servidores públicos que apenas gozavam da estabilidade extraordinária do artigo 19 do ADCT, ou mesmo, aos que não cumpriam aquela exigência de vínculo com a administração pública antes de 05 de outubro de 1983.

Pode-se afirmar que um dos motivos para tal tratamento teria origem na própria CF de 1988, que não mencionava a exigência da efetividade no artigo 40 originário, mas apenas a edição de leis regulando a concessão da aposentadoria aos servidores públicos:

**Art. 40. O servidor será aposentado:**

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

<sup>2</sup> Na ADI 1.695, Tribunal Pleno, STF, julgado em 30/10/1997, publicado em 7/8/1998, o Ministro Mauricio Correa, na qualidade de relator, fez a distinção entre efetividade e estabilidade: "2. Efetividade e estabilidade. Não há que confundir efetividade com estabilidade. Aquela é atributo do cargo, designando o funcionário desde o instante da nomeação; a estabilidade é aderência, é integração no serviço público depois de preenchidas determinadas condições fixadas em lei, que se adquire pelo decurso de tempo" (Paraná, 2004c).

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

**§2º A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários** (Brasil, 1988, grifo nosso).

O parágrafo 2º retro citado embasou a publicação de várias leis que concediam aposentadoria para os servidores públicos que não eram concursados ou estabilizados pelo artigo 19 do ADCT e que foram mantidos no serviço público até obter aposentadoria pelo RPPS, e para agentes políticos, que descontavam contribuição previdenciária destinada ao município ou estado.

Era muito comum uma pessoa manter vínculo com o serviço público sem estabilidade ou sem concurso público, cumprir os requisitos do artigo 40 e se aposentar às expensas dos cofres públicos, pois, como já indicamos acima, somente com a EC nº 20/1998 é que a efetividade passou a ser exigida para a concessão da aposentadoria, bem como os cinco anos no cargo efetivo em que seria concedida a aposentadoria (Brasil, 1998b).

Nesse grupo de pessoas estão servidores públicos mantidos nos quadros dos entes federativos quando da promulgação da CF em 1988, que não se amoldavam nem à estabilidade extraordinária criada pelo artigo 19 do ADCT nem à efetividade, que foram mantidos e transpostos para o regime estatutário por leis locais, as chamadas "leis de efetivação", quando instituído o regime jurídico único estatutário preconizado pelo artigo 39 da CF, mantido vigente pela liminar concedida na ADI 2135.

Um desses exemplos está na Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que instituiu o regime jurídico único estatutário para os servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas federais, cujo ingresso seria dado com a realização de concurso público. Essa mesma lei determinou a transposição, para o regime estatutário, dos

servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e os que garantiram a estabilidade excepcional em razão do artigo 19 do ADCT (Brasil, 1990). E em 1997 foi criado o processo de exoneração voluntária para os não estabilizados na forma do artigo 19 do ADCT, ou seja, permitindo a continuidade do vínculo com o governo federal para aqueles que não aderissem a esse tipo de exoneração:

Art. 243. Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação.

§ 1º Os empregos ocupados pelos servidores incluídos no regime instituído por esta Lei ficam transformados em cargos, na data de sua publicação.

§ 2º As funções de confiança exercidas por pessoas não integrantes de tabela permanente do órgão ou entidade onde têm exercício ficam transformadas em cargos em comissão, e mantidas enquanto não for implantado o plano de cargos dos órgãos ou entidades na forma da lei.

[...]

§ 6º Os empregos dos servidores estrangeiros com estabilidade no serviço público, enquanto não adquirirem a nacionalidade brasileira, passarão a integrar tabela em extinção, do respectivo órgão ou entidade, sem prejuízo dos direitos inerentes aos planos de carreira aos quais se encontrem vinculados os empregos.

§ 7º Os servidores públicos de que trata o caput deste artigo, não amparados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão, no interesse da Administração e conforme critérios estabelecidos em regulamento, ser exonerados mediante indenização de um mês de remuneração por ano de efetivo exercício no serviço público federal (Brasil, 1990, grifo nosso).

Essas orientações da Lei nº 8.112/1990 e alterações posteriores foram copiadas por diversos entes da federação, promovendo a transposição dos servidores públicos celetistas ou não concursados para o regime jurídico único estatutário e a inserção nesse mesmo regime, dos servidores estabilizados pelo artigo 19 do ADCT. A consequência desse

movimento certamente era a sua vinculação ao RPPS.

Alguns servidores foram incluídos no regime único estatutário sem qualquer verificação quanto à estabilidade excepcional, outros entes continuaram mantendo regime jurídico celetista por anos, sendo que apenas após o ano 2000 fizeram leis instituindo o regime jurídico estatutário, gerando discussões judiciais quanto à aplicação de determinadas regras de aposentadoria. E o que comentar sobre aqueles entes que alteraram o regime jurídico único mais de uma vez, oscilando entre o celetista e o estatutário, criando todas as espécies de confusões na seara previdenciária?

Um dos exemplos mais emblemáticos de situação semelhante a do governo federal ocorreu no Estado de São Paulo, que fazia contratação temporária de diversos servidores públicos com base na Lei Estadual nº 500, de 13 de novembro de 1974, conforme estabelece o art. 1º:

Artigo 1º - Além dos funcionários públicos poderá haver na administração estadual servidores admitidos em caráter temporário:

I - para o exercício de funções de natureza permanente, em atendimento a necessidade inadiável, até a criação e provimentos dos cargos correspondentes;

II - para o desempenho de função reconhecidamente especializada, de natureza técnica, mediante contrato bilateral, por prazo certo e determinado;

III - para a execução de determinada obra, serviços de campo ou trabalhos rurais, todos de natureza transitória.

§ 1º - Bialmente, a partir da vigência desta lei, as Secretarias de Estado procederão ao levantamento do pessoal admitido nos termos do inciso I deste artigo, para a criação e o provimento dos cargos correspondentes (São Paulo, 1974).

Pelo parágrafo 1º retro citado, apesar da contratação ser temporária, eles poderiam ser enquadrados em cargos públicos mediante levantamento bienal realizado pelas secretarias estaduais, apesar de não terem ingressado mediante concurso público.

Posteriormente, foi publicada a Lei Complementar Estadual nº 1.010, de 01 de junho de 2007, que criou a São Paulo Previdência (SPPREV) como unidade gestora do RPPS, incluindo os denominados “servidores da Lei 500” no regime próprio do Estado:

Artigo 2º – São segurados do RPPS e do RPPM do Estado de São Paulo, administrados pela SPPREV:

I – os titulares de cargos efetivos, assim considerados os servidores cujas atribuições, deveres e responsabilidades específicas estejam definidas em estatutos ou normas estatutárias e que tenham sido aprovados por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos ou de provas de seleção equivalentes;

II – os membros da Polícia Militar do Estado, assim definidos nos termos do artigo 42 da Constituição Federal.

§ 1º - Aplicam-se as disposições constantes desta lei aos servidores titulares de cargos vitalícios, efetivos e militares, da Administração direta e indireta, da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Contas do Estado e seus Conselheiros, das Universidades, do Poder Judiciário e seus membros, e do Ministério Público e seus membros, da Defensoria Pública e seus membros.

§ 2º – Por terem sido admitidos para o exercício de função permanente, inclusive de natureza técnica, e nos termos do disposto no inciso I deste artigo, **são titulares de cargos efetivos os servidores ativos e inativos que, até a data da publicação desta lei, tenham sido admitidos com fundamento nos incisos I e II do artigo 1º da Lei nº 500, de 13 de novembro de 1974 (São Paulo, 2007, grifo nosso).**

As situações jurídicas que foram criadas ao longo do tempo pelas mais diversas leis dos entes subnacionais do país, que implantaram o regime jurídico único estatutário e criaram o RPPS, vinculando os servidores nesse regime previdenciário, sem se atentar à efetividade, vem gerando discussões judiciais e decisões tomadas pelos Tribunais de Contas, determinando a extinção desse vínculo previdenciário e a exclusão de direitos cabíveis apenas aos titulares de cargo efetivo, como as proferidas pelo STF nos Temas de Repercussão Geral 1254 e 1157.

### 3 IMPLANTAÇÃO E CRIAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS

A doutrina e a legislação definem que o RPPS se constitui desde que exista lei prevendo o pagamento de aposentadoria para os servidores públicos e a pensão por morte para seus dependentes.

Tal situação não se confunde com a instituição da unidade gestora única desse regime previdenciário. Esta somente passará a existir quando a lei definir qual será o órgão ou a entidade responsável pela gestão dos benefícios previdenciários, com respectiva manutenção e pagamento, arrecadação das contribuições previdenciárias e cumprimento das normas federais editadas pelo Ministério da Previdência Social (MPS), cuja competência para supervisão, normatização e orientação aos RPPS está consolidada no artigo 9º da Lei nº 9.717/1998<sup>3</sup> (Brasil, 1998c). A criação da unidade gestora passou a ser constitucionalmente obrigatória para os entes federativos que possuem RPPS, em conformidade com o que dispõe o art. 9º, §6º da EC nº 103/2019 a partir de 13 de novembro de 2021 (Brasil, 2019a).

Portanto, para verificar se o ente federativo possui RPPS e desde quando, deve-se analisar sua legislação, a fim de constatar se há norma determinando o pagamento de aposentadoria aos servidores ou de pensão por morte aos dependentes, independentemente da criação da unidade gestora, em cujo regime previdenciário estarão vinculados os não concursados ou os com estabilidade excepcional.

A Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022 estabelece no art. 2º, parágrafos 2º e 3º que considera-se instituído o RPPS a partir da entrada em vigor da lei que assegurou a concessão de aposentadoria e pensão por morte e, se previstos em leis distintas, conta-se da vigência da lei mais recente, que estabeleça a concessão de pelo menos um desses benefícios (Brasil, 2022b). A Instrução Normativa INSS nº 128, de 28 de

<sup>3</sup> Importante mencionar que o STF declarou a constitucionalidade dos artigos 7º e 9º da Lei nº 9.717/1998 no julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 968 (Brasil, 2025b).

março de 2022, também prevê a mesma orientação, no seu art. 54 (Brasil, 2022a).

No âmbito da União há disposições na Lei nº 8.112/1990<sup>4</sup> sobre a concessão de benefícios previdenciários aos servidores federais, podendo-se afirmar, portanto, que o RPPS já está implementado na esfera federal, em que pese a ausência da criação da unidade gestora (Brasil, 1990).

#### 4 NORMAS E PARECERES FEDERAIS QUE PERMITIRAM A FILIAÇÃO AO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES CUJA ESTABILIDADE FOI ADQUIRIDA PELA REGRA EXCEPCIONAL DO ARTIGO 19 DO ADCT E AS ORIENTAÇÕES RECENTES DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Diante da obrigatoriedade da instituição do regime jurídico único e, tendo a União optado pelo regime jurídico estatutário aos servidores públicos civis, com a implementação do RPPS mediante o comando legislativo do pagamento de aposentadorias e pensões – independentemente da criação da sua unidade gestora –, algumas normas federais foram editadas pelo Ministério da Previdência Social a fim de permitir a filiação dos servidores cuja estabilidade foi adquirida pelo artigo 19 do ADCT. Além destes, também foram inseridos no regime próprio os servidores sem estabilidade e sem concurso público, desde que vinculados ao regime estatutário. Essas normas serviram como justificativa para diversos entes subnacionais atuarem na mesma linha do governo federal.

Uma das primeiras normas que tratou da inserção dos estabilizados e dos não concursados ao RPPS foi a Orientação Normativa SPS/MPS nº 03 de 12 de agosto de 2004:

Art. 11. O servidor estável abrangido pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o admitido até 05 de outubro de 1988, que

<sup>4</sup> Como, por exemplo, os artigos 184 a 186.

não tenham cumprido, naquela data, o tempo previsto para aquisição da estabilidade no serviço público, podem ser filiados ao regime próprio, desde que expressamente regidos pelo estatuto dos servidores do respectivo ente.

Parágrafo Único. O servidor de que trata o caput e que não esteja amparado pelo regime próprio é segurado do RGPS (Brasil, 2004a).

A Orientação Normativa SPPS/MPS nº 02, de 31 de março de 2009 também se referiu ao tema:

Art. 12. São filiados ao RPPS, desde que expressamente regidos pelo estatuto dos servidores do ente federativo, o servidor estável, abrangido pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e o admitido até 05 de outubro de 1988, que não tenha cumprido, naquela data, o tempo previsto para aquisição da estabilidade no serviço público (Brasil, 2009).

A Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022 não mencionou esses servidores. Todavia, a Instrução Normativa INSS nº 128, de 28 de março de 2022 assim prescreve:

Art. 63. São vinculados ao RPPS, desde que expressamente regidos pelo estatuto dos servidores do ente federativo, o servidor estável, abrangido pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, e o admitido até 5 de outubro de 1988, que não tenha cumprido, naquela data, o tempo previsto para aquisição da estabilidade no serviço público (Brasil, 2022b).

Em 2013 o Ministério da Previdência Social publicou a Nota Técnica nº 03/2013/CGNAL/DRPS/SPPS/MPS, que conclui com a seguinte orientação:

149. A condição de ser efetivado no cargo, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, **não constitui pré-requisito indispensável para que o servidor possa estar coberto por regime próprio de previdência social, em consonância com a tese jurídica adotada pela Advocacia-Geral da União no Parecer GM-30, de 2002**, que dissociou a titularidade de cargo efetivo da efetividade, em face da nova redação dada ao art. 40 da CF/1988 pela EC nº 20/1998.

150. Deste modo, e considerando os fins protecionistas do sistema previdenciário, o direito fundamental à previdência social, o respeito à dignidade da pessoa humana e a segurança jurídica, entendemos que a norma de filiação a que se refere o art. 40 da Lei Maior, que pressupõe a titularidade de cargo efetivo, abarca, no regime próprio de previdência social, os servidores que passaram a ocupar esses cargos em razão de "leis de efetivação".

151. A norma de efetivação permite que tais servidores sejam integrados a regime próprio de previdência social, como titulares de cargos efetivos, enquanto a sua aplicação não for afastada pela jurisdição constitucional estadual ou federal.

152. A nosso ver, após a decisão definitiva em controle de constitucionalidade da referida norma, retirando-lhe a validade, somente as relações jurídicas previdenciárias que decorram de contingências sociais (de fato, ou presumidas), realizadas até essa declaração, poderão conservar-se validamente sob a regência do regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal, não se operando a solução de continuidade em relação aos benefícios concedidos, assim como àqueles cujos requisitos foram atendidos para a sua concessão (Brasil, 2013, grifo nosso).

As normas acima citadas foram emitidas em razão da publicação de um Parecer proferido pela Advocacia Geral da União, conhecido como Parecer GM30, que concluiu pela permanência de servidores não concursados no RPPS do governo federal (Brasil, 2003).

Conforme artigo 40 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, os pareceres proferidos pela Advocacia Geral da União, aprovados pelo Presidente da República, vinculam todos os órgãos da administração pública federal e assim ocorreu com esse parecer (Brasil, 1993).

O Parecer GM30, proferido no processo nº 00001.005869/2001-20, tinha como interessado o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi assinado pelo Advogado-Geral da União na época, Gilmar Mendes, com a seguinte ementa:

EMENTA: Direito Previdenciário. Regime próprio de previdência social. Servidores Públicos. Vinculação de servidores beneficiados pela estabilidade especial conferida pela Constituição de 1988 ao regime próprio de previdência social. Vinculação que independe da condição de efetividade. Conflito de competência e de interpretação entre o Ministério de Assistência e Previdência

Social e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2003).

A controvérsia foi instalada quando o Ministro da Previdência aprovou o Parecer/CJ/nº 2281/2000, “elaborado para dirimir controvérsias sobre qual o regime previdenciário em que se enquadrariam servidores públicos em distintas circunstâncias funcionais” (Brasil, 2003, n.p.). Concluiu referido parecer que:

a partir de 30 de outubro de 1998, data da publicação da Medida Provisória nº 1.723/98, os servidores estáveis e não efetivos, os servidores não estáveis e não efetivos, os servidores titulares, exclusivamente, de cargos em comissão declarados em lei [como sendo] de livre nomeação exoneração, e os temporários não podem ser ou continuar vinculados a um regime próprio de previdência social, pois são segurados obrigatórios do RGPS (Brasil, 2003, n.p.).

Referida Medida Provisória foi convertida na Lei nº 9.717/1998, que, como mencionado antes, determinava que a cobertura previdenciária dos regimes próprios de previdência social era exclusiva dos servidores públicos titulares de cargo **efetivo**, ou seja, que deveria ser precedida de nomeação em razão de prévio concurso público, o que veio a ser confirmado pelo art. 40 da CF na redação da EC 20/1998 (Brasil, 1998a, 1998b, grifo nosso).

Por certo que a conclusão do Ministério da Previdência, na época, não poderia ser diferente como órgão que orientava e fiscalizava os regimes próprios. Todavia, o Ministério do Planejamento discordou do resultado do parecer e aprovou o Parecer/MP/CONJUR/IC/Nº 1164, de 02/09/2001, que indicava a inclusão dos estabilizados no regime previdenciário dos servidores federais (Brasil, 2003).

O Ministério do Planejamento afirmou que havia diferença entre “a estabilidade, definida como garantia constitucional do servidor, e a efetividade, posta como característica do provimento de certos cargos, em virtude de habilitação em concurso público” (Brasil, 2003, n.p.). Que a “a

estabilidade não é no cargo, mas no serviço público” e que o artigo 19 do ADCT trouxe uma exceção à regra da exigência do concurso público (Brasil, 2003, n.p.). O parecer GM30 seguiu essa linha de interpretação:

Feito o relato, é de se observar que o núcleo da divergência consiste em duas interpretações discrepantes do texto constitucional, a saber, da regra contida no art. 40 da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional N° 20/98, na qual somente se assegura direito a previdência oficial aos servidores ‘titulares de cargos efetivos da União ...’, entendendo o MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA não ser essa a condição dos servidores não estáveis nem dos servidores tornados estáveis pelo art. 19 do ADCT, uma vez que não teriam sido “efetivados” por meio de aprovação em um concurso público previsto, contudo nunca realizado, circunstância que tornaria ineficaz a estabilidade a eles outorgada na Constituição, salvo em relação à impossibilidade de demissão desmotivada.

A esse argumento, opõe-se diametralmente o MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ao fundamento de que “não se pode concordar com a interpretação da Consultoria Jurídica do MPAS, no sentido de que os servidores beneficiados pelo art. 19 do ADCT não podem ser vinculados a regime próprio de previdência social, tendo em vista que o art. 40 da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional N° 20, de 1998, restringiu o direito à vinculação a esse regime exclusivamente aos servidores de cargos efetivos. A assertiva não encontra conformidade com o texto constitucional, nem tampouco com a legislação infraconstitucional, vez que o dispositivo não fez nenhuma restrição no sentido de proibir a vinculação de outras categorias de servidores a regime próprio de previdência social. Portanto, sob o prisma da conveniência e oportunidade da entidade federativa, poderá o regime próprio de previdência social, tanto o já existente quanto o que vier a ser instituído, vincular todas as categorias de servidores acaso existentes” (Brasil, 2003, n.p.).

Esse parecer foi submetido ao Presidente da República em abril de 2002, tendo sido aprovado na íntegra, provocando manifestações posteriores do Ministério da Previdência nesse sentido, apesar da discordância com tal conclusão.

Posteriormente foi publicado no Diário Oficial da União de 29 de outubro de 2004, o Parecer MPS/CJ/3333, cuja ementa é a seguinte:

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INTERPRETAÇÃO DO PARECER N° GM 030/02, DO ADVOGADO-

## GERAL DO UNIÃO.

O servidor estável abrangido pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o admitido até 05 de outubro de 1988, que não tenha cumprido, naquela data, o tempo previsto para aquisição da estabilidade no serviço público, podem ser filiados ao regime próprio, desde que expressamente regidos pelo estatuto dos servidores do respectivo ente (Brasil, 2004b).

Desta vez a controvérsia foi instaurada entre a Diretoria de Receita Previdenciária (DIREP) e a Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS acerca da definição do regime de previdência social aplicável aos servidores públicos do Município de Campinas, estabilizados por força do artigo 19 do ADCT, bem como dos não estabilizados em razão de terem ingressado no serviço público no período compreendido entre 5 de outubro de 1983 e 5 de outubro de 1988.

Importante trazer a conclusão a que chegou referido Parecer nº 3333/2004:

Depreende-se, de todo o exposto, que a interpretação restritiva conferida pela DIREP não deve prevalecer, sendo certo que o Parecer nº GM 030/02, do Advogado-Geral da União, que possui força vinculante, por força do disposto no art. 40, §1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, cuidou da situação de todos os servidores públicos estatutários (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações) admitidos no serviço público anteriormente à promulgação da Constituição Federal, concluindo que independentemente de serem titulares de cargo de provimento efetivo estão vinculados a regime próprio de previdência, desde que a natureza das atribuições das funções ou cargos ocupados seja permanente.

Destarte, em relação ao caso submetido para exame desta Consultoria Jurídica, convém concordar com o entendimento da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, manifestado por meio da Nota Técnica PROCGER/CGMT/DCMT nº 36/2003.

Considerando que a solução desta questão previdenciária relevante, trazida pela Presidência do INSS, repercute diretamente em outras situações concretas envolvendo regimes previdenciários de inúmeros entes federativos, manifesta-se esta Consultoria Jurídica no seguinte sentido:

a) aplica-se o regime de previdência previsto no caput do art. 40 da Constituição da República aos servidores que por força do disposto no art. 19 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT foram considerados estáveis no serviço público, desde que submetidos a regime estatutário;

b) aplica-se o regime de previdência previsto no caput do art. 40 da Constituição da República aos servidores não estabilizados por não cumprirem o interregno de 05 (cinco) anos previsto no caput do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, desde que a natureza das atribuições dos cargos ou funções ocupados seja permanente e estejam submetidos a regime estatutário;

c) aplica-se o regime de previdência previsto no §13 do art. 40 da Constituição da República aos servidores não estabilizados por não cumprirem o interregno de 05 (cinco) anos previsto no caput do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, apenas quando a natureza das atribuições dos cargos ou funções ocupados seja temporária/precária;

d) aplica-se a exegese literal do art. 40 da Constituição da República aos servidores admitidos no serviço público após a promulgação da Constituição de 1988, somente sendo aplicável o regime previdenciário previsto no caput do citado artigo aos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo.

Em face do Parecer nº GM 030/02, do Advogado-Geral da União, e das conclusões aqui apresentadas, revoga-se o Parecer/CJ/Nº 2.281/2000.

Encaminhe-se cópia do presente parecer ao Advogado-Geral da União, para conhecimento, haja vista que o entendimento ora fixado terá reflexos em praticamente todos os entes federativos (Brasil, 2004b).

Portanto, o que se verifica de ambos os pareceres é que para a Advocacia Geral da União os servidores com a estabilidade excepcional conferida pelo artigo 19 do ADCT, bem como aqueles que não cumpriram o prazo de cinco anos para adquirir tal estabilidade e que estiverem submetidos ao regime estatutário devem ser submetidos ao RPPS.

Por esse motivo, as mais recentes orientações proferidas pelo Ministério da Previdência Social seguem essas manifestações, quando analisam o Tema 1254:

JULGAMENTO DO TEMA 1.254 DO STF EM REPERCUSSÃO GERAL. REGIME PREVIDENCIÁRIO APLICÁVEL AOS SERVIDORES ESTABILIZADOS PELO ART. 19 DO ADCT NÃO EFETIVADOS POR CONCURSO PÚBLICO E OS DEMAIS SERVIDORES ADMITIDOS SEM CONCURSO PÚBLICO

A superveniência de decisão em repercussão geral assume característica vinculante apenas aos órgãos do Poder Judiciário. Quanto à Administração

Pública, uma vez que, regida pelo Princípio da Legalidade, admite-se a configuração de efeitos reflexos, posto que, sobrevivendo controle judicial da legislação municipal/estadual/distrital o posicionamento prevalente será o adotado pelo Poder Judiciário.

Em que pese o STF estabelecer que o RPPS se restringe aos titulares de cargos efetivos, em razão da segurança jurídica e do excepcional interesse social que permeia tais questões, tem modulado os efeitos de suas decisões, reconhecendo e garantindo tal direito aos servidores estabilizados que já tenham preenchido os requisitos para aposentadoria no RPPS ou mesmo determinando aos entes a realização de certame público para regularização nos demais casos.

Considerando se tratar de questão que envolve situações fáticas que remontam algumas décadas e, também por essa razão admitem argumentos que permeiam diversos princípios basilares do direito a exemplo da boa-fé e da segurança jurídica, por ora, à exceção de entendimento diverso do Tribunal de Contas de vinculação do ente Federativo, posto que é o órgão competente para a análise e registro dos atos de concessão de aposentadorias e pensões, a orientação desse Departamento é no sentido de que havendo lei local vinculando esses trabalhadores ao RPPS, essa deve ser observada e seguida enquanto em vigor e não questionada judicialmente. No entanto, nada impede que o ente federativo proceda adequações em sua lei local com o intuito de seguir o atual entendimento do STF, devendo nesse caso realizar a migração dos servidores ao RGPS (Brasil, 2023b).

TEMA 1254 DO STF. EXTENSÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA TESE FIXADA AOS SERVIDORES NÃO EFETIVOS E NÃO ESTABILIZADOS PELO ART. 19 DO ADCT. POSSIBILIDADE DE INTERNALIZAÇÃO POR MEIO DE LEI LOCAL. INVIABILIDADE DE APLICAÇÃO RETROATIVA E ADOÇÃO DO MESMO MARCO TEMPORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. EMISSÃO DE CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO PELO RPPS NA HIPÓTESE DE MIGRAÇÃO DE SERVIDORES PARA O RGPS. INVALIDAÇÃO DA RELAÇÃO JURÍDICA DE FILIAÇÃO AO RPPS SEM EFEITOS RETROATIVOS. ART. 182, §4º DA PORTARIA MTP 1.467, DE 2022.

A possibilidade de extensão dos efeitos da decisão de modulação do Tema 1254 do STF em favor dos servidores não efetivos e não estabilizados e dos admitidos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 sem prévia aprovação em concurso público ocorre, no panorama jurídico atual, por meio de

decisão judicial própria que assegure a manutenção, no RPPS, das aposentadorias e pensões concedidas e aquelas com requisitos já satisfeitos antes do marco temporal específico definido para o caso concreto ou, por outra forma, mediante a internalização do teor da tese fixada para o Tema 1254 efetivada por meio de lei local não retroativa que assegure a manutenção no regime próprio das aposentadorias e pensões concedidas e aquelas com

requisitos já satisfeitos antes da data da publicação da lei nova, com previsão de migração para o RGPS dos servidores que não atendem tais requisitos.

O marco temporal adotado na tese fixada no Tema 1254, qual seja, 17 de junho de 2024, data da publicação da ata de julgamento dos segundos embargos de declaração no RE 1426306, aplica-se somente ao RPPS do Estado de Tocantins, ou seja, não se aplica na hipótese de declaração de inconstitucionalidade da lei local de ente diverso, porque o marco da alteração de regime, nestes casos, dependerá de haver ou não modulação de efeitos para o ente federado específico. Do mesmo modo, não se aplica o marco temporal adotado na tese fixada no Tema 1254 na hipótese de invalidação da filiação do servidor ao RPPS por meio de lei local que a internalizou, em razão da necessidade de observância do princípio da irretroatividade da lei para preservação de direitos adquiridos, em consonância com a modulação dos efeitos da tese geral.

Portanto, nos casos de filiação a RPPS de servidores não efetivos, estabilizados ou não pelo art. 19 do ADCT, bem como dos demais servidores estatutários não admitidos por concurso público, NÃO havendo decisão judicial específica para o ente federativo, admite-se a invalidação da relação jurídica de filiação ao RPPS por lei local, com efeitos a partir da data de sua publicação, com possibilidade de emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) destinada ao RGPS, referente ao tempo anterior de vínculo ao RPPS, para os servidores que ainda não integralizaram os requisitos para aposentadoria neste regime até a data definida em lei local e que serão migrados para o RGPS. Nessa hipótese, aplica-se o disposto no § 4º do art. 182 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, incluído pela Portaria MPS nº 1.180, de 16 de abril de 2024 (Brasil, 2024b).

O Ministério da Previdência Social prioriza o princípio da legalidade, concluindo que a decisão proferida no Tema 1254 não possui efeitos erga omnes, vinculando apenas o Poder Judiciário, conforme estabelece o artigo 927<sup>5</sup> do Código de Processo Civil (Brasil, 2015, 2024). Sugere que o ente federativo promova a publicação de lei para regularizar a situação desses servidores, não podendo ser tomado o dia 17/6/2024 como marco temporal para o limite da vinculação ao RPPS, data que foi fixada pelo STF no julgamento.

5 Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados (Brasil, 2015).

## 5 ALGUMAS DECISÕES DE TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas do país divergem quanto à decisão sobre a permanência dos não concursados ou dos servidores estabilizados pelo artigo 19 do ADCT nos RPPS. Alguns já examinaram a matéria, mesmo antes da primeira decisão proferida pelo STF no Tema 1254, em junho de 2023. Outros nem iniciaram esse debate.

Fato é que na pesquisa que realizamos encontramos inúmeras decisões que não se convergem, sendo que cada Tribunal decide de forma isolada, não havendo identidade nos marcos temporais definidos nas modulações dos efeitos daqueles que já apreciaram a questão. Optamos em citar as que entendemos mais relevantes ao debate, algumas seguindo decisões do STF, que já analisou várias leis sobre a transferência desses servidores ao regime jurídico único estatutário, tais como a proferida pelo Tribunal de Contas do Acre, no Acórdão nº 3.947/2022, 1ª Câmara, Processo TCE nº 124.376, que proferiu orientação com base no julgamento da ADI 3.609 STF (Brasil, 2014a).

Outros Tribunais seguiram as normas do Ministério da Previdência Social, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Pará, Acórdão TCE/PA nº 60.490, de 30/4/2020, que fundamentou a decisão pela manutenção dos servidores no RPPS com base na permissão expressa na Orientação Normativa SPS/MPS nº 02, de 31 de março de 2009 (Brasil, 2009).

Outros não adentraram especificamente no tema em questão até o momento, mas já se manifestaram pela permanência do servidor no regime estatutário, em razão da aplicação de princípios da boa-fé e segurança jurídica. É o caso do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Acórdão nº 1.411/2006 Tribunal Pleno, definindo que servidores que ingressaram no serviço público de forma precária permaneçam no regime estatutário. Entretanto, tramita naquela Corte de Contas a Consulta nº 352090/22, questionando sobre a possibilidade ou não de permitir que servidores não concursados possam participar de procedimentos de crescimento da carreira de servidores do regime estatutário, matéria que foi enfrentada

pelo STF no Tema de Repercussão Geral nº 1157 (Brasil, 2022d, Paraná, 2022, 2024).

A Consulta ainda não foi concluída e analisada pelo Tribunal Pleno, mas a Instrução nº 11784/24, proferida pela CAGE - Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, sugere ao Conselheiro Relator o exame conjunto dos Temas de Repercussão Geral 1157 e 1254, com a seguinte conclusão:

**Ante o exposto**, opina-se por responder à consulta em consonância com a tese fixada pelo STF por ocasião da apreciação do Tema de Repercussão Geral nº 1254, nos seguintes termos:

Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público, ressalvadas as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos satisfeitos até 17/06/2024 (Brasil, 2024b, grifo nosso).

E há Tribunais que ao enfrentarem a matéria optaram por não entrar na discussão do mérito, mantendo todos os servidores no RPPS, como é o caso do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Processo TC 14450/19:

CONSULTA. Institutos de Previdência Municipal de Lucena, Taperoá e Mari. Aplicabilidade da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI5111/RR nos RPPS da Paraíba – Exclusão dos servidores não efetivos do rol de beneficiários dos RPPS. Apreciação para fins de Parecer Normativo. Atribuição definida no Art. 1º, Inciso IX, da Lei Complementar Estadual nº 18/1993 c/c o art. 2º, inciso XV, do Regimento Interno desta Corte. Legitimidade dos consulentes, ex vi do estabelecido no art. 175, inciso VI do Regimento Interno – Competência da Corte de Contas para opinar a respeito do assunto. Relevância da matéria. Repercussão Abrangente. Princípio da Segurança Jurídica. Ausência de vinculação de precedente do STF. Estabilização das relações jurídicas.

1.1 Os servidores ativos não efetivos, admitidos até 05 anos antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, atendendo aos requisitos do art. 19 do ADTC, **que já se aposentaram ou que já preencheram os requisitos para aposentação, assim como aqueles que estejam prestes a cumprir os requisitos e estejam vinculados ao RPPS, devem nele permanecer;**

1.2 No caso dos **demais servidores ativos não efetivos, admitidos antes da**

**promulgação da Constituição Federal de 1988, que ainda não preencheram os requisitos para aposentar-se e que possuem vínculo com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), não enquadrados no disposto no art. 19 do ADCT, a Emenda Constitucional 103, em 12/11/2019, publicada em 13/11/2019, nos §§9º e 10 de seu art. 4º, estabeleceu que **aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional**, incluindo as normas sobre aposentadoria de servidores públicos incompatíveis com a redação atribuída pela mesma emenda constitucional aos §§ 4º, 4º-A, 4º-B e 4º-C do art. 40 da Constituição Federal, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social (Paraíba, 2020, grifo nosso).**

Alguns Tribunais de Contas, no entanto, já se manifestaram, inclusive fixando datas limites para inserção desses servidores no RPPS, como o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ 234.962-3/2019) e o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, que já publicou duas súmulas sobre o assunto<sup>6</sup>.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no Processo nº TC 020182.982.22-8, fixou como data limite para inclusão no RPPS a publicação da ata do primeiro julgamento proferido pelo STF na Repercussão Geral do Tema nº 1254, mencionando o dia 28/6/2023. Essa decisão do TCESP foi publicada em 7/8/2023 e não sofreu recurso, tendo transitado em julgado em 28/8/2023.

E uma decisão mais recente, muito impactante, foi a do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, que concedeu apenas quatro meses para o Estado regularizar a situação funcional desses servidores, no Processo nº 300762/2023, Acórdão nº 733/2023, que foi suspensa pelo Ministro Nunes Marques do STF, no Agravo Regimental na Reclamação nº 65997, em 4/4/2024 (Rio Grande do Norte, 2023).

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em procedimento

<sup>6</sup> **Súmula nº 11:** Aposentadoria. Aplicação da legislação estadual ou municipal a servidor cujo ingresso no serviço público, **sem concurso**, no regime temporário ou celetista, tenha ocorrido na vigência da atual Constituição Federal e **até 14.12.1998. Impossibilidade da aplicação do regime do art. 40 da Lei Magna.** Sessão: Precedentes: Processo Nº 9.750/2001 – Questão de relevância (Amazonas, 2018a, grifo nosso).

de Fiscalização e Controle Externo, proferiu decisão no Processo nº 06014/2018-2, vedando a migração para o RPPS de servidores com estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT, ressalvando os casos previstos no artigo 1º da Decisão Normativa TCEES nº 1/2019, que menciona:

**DECISÃO NORMATIVA TC Nº 1, de 4 de junho de 2019.**

**Art. 1º.** As regras insculpidas no art. 40 da CF/1988, art. 6º da EC n. 41/2003 e art. 3º da EC n. 47/2005, dentre outras relacionados à matéria, são aplicadas exclusivamente ao servidor titular de cargo efetivo, ou seja, aquele previamente aprovado em concurso público para o cargo efetivo a que se pretende o benefício.

**Parágrafo único.** Ressalva-se, exclusivamente para efeito de aposentadoria, os servidores já inativados, o servidor estável abrangido pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o admitido até 05 de outubro de 1988 que não tenha cumprido, naquela data, o tempo previsto para aquisição da estabilidade no serviço público, desde que expressamente regidos pelo estatuto dos servidores do respectivo ente federativo, e também aqueles servidores que até a data de publicação desta decisão normativa já tenham preenchido os requisitos legais e constitucionais para a aposentadoria ou ainda nas hipóteses em que estar configurado grave prejuízo ao interessado (Espírito Santo, 2019, grifo nosso).

No Processo nº 01025/22-1, Voto nº 02068/2024-1, do mesmo Tribunal, podemos verificar a tendência em seguir a tese fixada no Tema 1254, quando analisa a concessão de aposentadoria concedida a partir de 1 de junho de 2021 a servidor estabilizado, pelo RPPS do Município de Vitória, determinando o registro do ato concessório:

No caso concreto, de acordo com informações contidas no acervo processual (docs. 6 e 10), confirma-se que o interessado foi admitido em 20 de novembro de 1981, na função de auxiliar de serviços gerais, sob o regime de trabalho celetista, tendo sido enquadrado em cargo efetivo, sob o regime de trabalho estatutário e no RPPS em 1º de setembro de 1992, sem passar por prévia aprovação em concurso público. Porém, como visto, tal provimento ocorreu em atendimento a expressa disposição legal trazida pela lei local, que considerava tão somente sua estabilização no serviço público.

Sendo assim, o MPC suscitou a aplicação do tema de repercussão geral 1254, firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário (RE)

1.426.306, cuja ementa 2 é a seguinte

[...]

Aprofundando a questão, tem-se que a Lei Municipal 3.773/1992 determinou expressamente a transposição de regime de trabalho – do celetista para o estatutário –, de previdência – do geral para o próprio – e para o cargo efetivo em que se opera a aposentadoria. Dessa forma, foram incluídos nessa transposição agentes públicos que não haviam se submetido a concurso, transgredindo-se a regra constitucional ao extinguir vínculos de emprego e transformá-los automaticamente em cargos públicos (§ 2º do art. 1), tornando os respectivos agentes em segurados do RPPS (art. 5º).

Ocorre que, naquela época, sob a égide da CF/1988, promulgada em 5 de outubro de 1988, as formas de provimento de cargos e empregos públicos sem prévia aprovação em concurso público já haviam sido banidas do ordenamento jurídico, admitindo-se apenas as nomeações para cargo em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, como estampado no inciso II do art. 37, desde sua redação original, vejamos:

[...]

Muito embora não haja registro nos autos de que a Lei Municipal 3.773/1992 tenha sido eventualmente objeto de controle concentrado de constitucionalidade ou mesmo que tal questão já tenha sido enfrentada incidentalmente pelo Tribunal, o STF de fato reconheceu o tema de repercussão geral 1157, ao apreciar o recurso extraordinário com agravo (ARE) 1.306.505, tendo, por fim, fixado a seguinte tese:

É vedado o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que beneficiado pela estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT, haja vista que esta regra transitória não prevê o direito à efetividade, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal e decisão proferida na ADI 3609 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe. 30/10/2014)

Ocorre que, tendo sido prolatada em 28 de março de 2022 e publicada em 4 de abril do mesmo ano, a decisão no ARE 1.306.505, por meio da qual o STF fixou a referida tese em repercussão geral, é posterior à aquisição do direito e à concessão da aposentadoria ao Sr. Gesio Fernandes, que se aposentou com efeitos atrelados a 1º de junho 2021, conforme a Portaria 157, expedida em 26 de maio de 2021 pelo IPAMV.

Da mesma forma, é posterior a prolação do tema de repercussão geral 1254, por meio do qual o STF reafirmou a impossibilidade de vinculação de servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT a RPPS, tendo sido aprovado em 12 de junho de 2023, durante o julgamento do RE 1.426.306, com publicação em 27 de junho 2023.

Logo, na esteira da jurisprudência maciça da Suprema Corte, conclui-se ser **inaplicável ao caso a interpretação retroativa das referidas teses para alcançar e desconstituir direito adquirido e deferido anteriormente, quando**

**o próprio STF tem historicamente se ocupado em modular os efeitos de suas decisões para evitar que sejam desconstituídas situações jurídicas já consolidadas sob a égide da lei, ainda que inconstitucional**, como demonstrado nos excertos de julgamento das ADI 3.609, 3.609-ED, 3.221-ED e 4.876, já transcritos acima e a seguir reforçados pelos por trechos dos julgamentos do RE 442.68310 e da ADI 3.81911, que igualmente demonstram que a atuação histórica do STF sempre se deu na linha de atribuir efeitos prospectivos às suas decisões: [...] (Brasil, 2024b, grifo no original).

Há nesse voto uma breve demonstração de que se o direito à aposentadoria for adquirido após 17/6/2024, data da publicação da ata do julgamento do segundo Embargos de Declaração no Tema 1254, possivelmente o ato não será registrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, mencionando o relator que os julgamentos do STF devem ter efeitos prospectivos.

No Tribunal de Contas do Estado da Bahia foi proferido o Parecer Jurídico nº 01380/23<sup>7</sup> no Processo nº 16340/23, concluindo que as teses fixadas nos Temas 1157 e 1254 produzem efeitos apenas *inter partes* (Bahia, 2023).

Portanto, já vemos sinais em alguns Tribunais de Contas pela aplicação do marco temporal definido no Tema 1254 pelo STF, enquanto outros seguirão registrando as aposentadorias desses servidores.

## 6 DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ANTERIORES AO TEMA 1254

O STF possui diversas decisões a respeito da vinculação dos servidores não concursados ao regime jurídico único estatutário. Em geral, essas decisões mantêm os servidores sem concurso ou com estabilidade excepcional no regime estatutário até o termo final fixado nos efeitos modulatórios e para aqueles que já estejam com aposentadoria concedida ou com direito adquirido.

<sup>7</sup> Até a conclusão do presente estudo esse parecer jurídico não havia sido aprovado.

Muitas dessas ações judiciais que chegaram ao Supremo não discutiam estritamente a questão da vinculação ao RPPS, mas sim, a transposição de servidores celetistas ou os efetivados por lei municipal ou estadual ao regime estatutário, sem concurso prévio. O vínculo previdenciário seria uma questão secundária, não tratada nos autos, ficando ao encargo do gestor quando do cumprimento das decisões proferidas.

Entre os vários precedentes do STF podemos citar a ADI 1.695/PR, ADI 4.876/MG, ADI 3.636/AM, ADI 5.111/RR, o Agravo de Instrumento 681.610/SP, AgReg no RE com Agravo nº 1.069.876/SP, AgReg 981.424/MS, AgReg no AI nº 746.083/MG, a ADPF 573 do Piauí, entre outros (Brasil, 2004c, 2014b, 2014c, 2017, 2018, 2019b, 2022c, 2023d, 2023e).

Em 2022 foi proferido o julgamento em Repercussão Geral do Tema nº 1157, no qual o STF decidiu que servidores admitidos sem concurso público não poderiam se submeter aos mesmos crescimentos da carreira daqueles concursados, restando fixada a seguinte tese:

Tema 1157 - É vedado o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que beneficiado pela estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT, haja vista que esta regra transitória não prevê o direito à efetividade, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal e decisão proferida na ADI 3609 (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe. 30/10/2014) (Relator Ministro Alexandre de Moraes, j. 28/3/2022, tj 11/6/2022) (Brasil, 2022d).

Situação diferente foi decidida em relação aos servidores federais, que foram transpostos ao regime estatutário em razão do que vem expresso no artigo 243 da Lei nº 8112/1990, conforme ADI 2.968, que transitou em julgado em 30/6/2023. Tendo como Relator o Ministro Gilmar Mendes a ação demorou praticamente vinte anos para ser julgada. E ao apreciá-la o Ministro concluiu que não era o caso de adentrar no julgamento do mérito, arquivando-a com decisão monocrática (Brasil, 2023c).

## 7 O TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL Nº 1254 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Tema de Repercussão Geral nº 1254 abrange a questão da vinculação previdenciária dos servidores com estabilidade excepcional, ao contrário das outras decisões citadas que, na grande maioria, apenas tratavam da vinculação desses servidores ao regime estatutário. Obviamente que um dos efeitos da desvinculação do regime estatutário seria a perda da qualidade de segurado do RPPS, mas o Supremo ainda não havia enfrentado expressamente a matéria, o que veio fazer nessa ação que envolve o Estado do Tocantins.

A ação judicial foi promovida por uma professora do Estado do Tocantins, que iniciou seu vínculo em 1978, sem concurso público, com a administração pública no Estado de Goiás, passando para o Tocantins quando da criação deste Estado. Portanto, em 05 de outubro de 1988 ela se enquadrava como servidora com estabilidade excepcional conferida pelo artigo 19 do ADCT (Brasil, 2024b).

O Estado do Tocantins transferiu os servidores não concursados e com estabilidade excepcional para o RGPS e a professora solicitou aposentadoria perante o INSS em 2014, sem ter completado cinquenta anos de idade na época.

Posteriormente o Estado do Tocantins publicou lei vinculando novamente esses servidores ao RPPS, mas apenas os que estavam em atividade, o que fez a professora ajuizar ação solicitando que sua aposentadoria fosse paga pelo regime próprio estadual, mesmo sem completar todos os requisitos exigidos. É o que relata o acórdão proferido pelo STF:

9. No caso específico do Estado do Tocantins, a insegurança jurídica é qualificada, ainda, pela sucessão de leis disciplinando o tema em sentidos opostos. Como relatado pelo acórdão do TRF-1ª Região, “em junho de 2001, a Lei Estadual n. 1.246 excluiu os servidores remanescentes do Estado de Goiás não efetivos, estabilizados ou não, do seu regime próprio, transferindo-

os para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), pelo qual muitos servidores se aposentaram". No entanto, "a Lei Estadual n. 2.726/2013 de Tocantins incluiu como segurados do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS-TO) os servidores remanescentes do antigo Serviço Público do Estado de Goiás em exercício no Estado de Tocantins, incluindo o servidor público estabilizado, vale dizer, o que tenha adquirido este status por efeito do art. 19 do ADCT, nos termos do art. 1º" (Brasil, 2024b).

O pedido da professora não foi deferido pelo Poder Judiciário e, em 2023, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 1.426.306, em sede de repercussão geral, o STF fixou a seguinte tese, publicado em 29/6/2023:

Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público (2024b).

Após a fixação dessa tese o INSS opôs embargos de declaração, solicitando ao Supremo que se manifestasse sobre o pagamento da compensação previdenciária, mas este apenas incluiu ressalva na tese fixada anteriormente, excluindo os servidores já aposentados ou com direito adquirido à aposentadoria até a publicação da ata de julgamento, que ocorreu em 17/6/2024:

Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, **a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público, ressalvadas as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos já satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios** (Brasil, 2024b, grifo nosso).

A data da publicação da ata de julgamento dos embargos de declaração, em 17/6/2024, poderá ser utilizada pelos Tribunais de Contas do país como marco temporal para que os entes federativos façam adequações em suas legislações, a exemplo da decisão proferida pelo

TCEES retro citada e do parecer técnico incluído na Consulta que tramita perante o TCEPR. Inclusive, alguns tribunais já estão solicitando aos RPPS informações sobre a realização de concurso público nos processos de aposentadoria que estão sendo encaminhados para análise e registro.

Decisões mais recentes do STF estão anulando julgamentos proferidos pelos tribunais de origem e aplicando o Tema 1254:

Ao assim decidir, o acórdão recorrido divergiu das diretrizes firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 1.426.306 RG/TO (Tema 1.254 da Repercussão Geral), da relatoria da Ministra Rosa Weber, ocasião em que foi fixada a seguinte tese:

[...]

Posto isso, dou provimento ao recurso extraordinário (art. 932 do CPC) para reconhecer a contrariedade ao Tema 1.254 da Repercussão Geral e, como corolário, **cassar o acórdão recorrido a fim de restabelecer o ato administrativo que indeferiu o pedido de aposentadoria do recorrida pelo Regime Próprio de Previdência Social**. (STF, RE 1.537.442/MT, Rel. Ministro Cristiano Zanin, j. 12/3/2025, pub. 13/3/2025).

Assim, o *fumus boni iuris* para a concessão da tutela provisória mostra-se configurado, uma vez que a aposentadoria da autora, vinculada ao RPPS/TO (por meio da Portaria 169/AP), foi concedida em 2.3.2016 (eDOC 4), data anterior à publicação da ata de julgamento que modulou os efeitos da tese fixada no Tema nº 1.254/RG, ocorrida em 17.6.2024.

Verifica-se, portanto, em um juízo meramente provisório, próprio ao exame do pedido liminar, que a modulação temporal de efeitos ocorrida no julgamento dos embargos de declaração já apreciados no Tema nº 1.254/RG tem aplicabilidade à situação da autora, cuja aposentadoria se enquadra na ressalva da tese firmada, qual seja “[...] as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos já satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios”.

Quanto ao *periculum in mora*, está demonstrado que a demandante é pessoa idosa, com 72 (setenta e dois) anos de idade (eDOC 3), e depende exclusivamente dos proventos de aposentadoria para sua subsistência. Ademais, constata-se que, em razão da decisão ora rescindenda (RE nº 1.413.367/TO), o benefício previdenciário da autora junto ao RPPS/TO foi cessado (eDOC 4, p. 2), o que inclui o plano de saúde do qual usufruía.

Por fim, registre-se que, em casos análogos ao presente (todos do Estado do Tocantins), os Ministros Dias Toffoli e Flávio Dino também deferiram a medida liminar. Nesse sentido, seguem as seguintes decisões monocráticas: AR nº 3075 (DJe 14.2.2025), AR nº 3087 (DJe 14.2.2025), AR nº 3.078 (DJe de 27.1.25), AR nº 3.068 (DJe de 20/12/24) e da AR nº 3.067 (DJe de 20.12.24).

Desse modo, em exame de cognição sumária, entendo preenchidos os requisitos para a concessão do pedido de tutela provisória de urgência requerido no caso em apreço. (STF, AR 3096/TO, Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 14/3/2025, pub. 17/3/2025) (Brasil, 2024b, grifo nosso).

## 8 ABRANGÊNCIA E VINCULAÇÃO DA TESE FIXADA NO TEMA 1254

A tese fixada pelo Supremo abrange apenas os servidores com estabilidade excepcional ou também os servidores que foram admitidos sem concurso público e não foram agraciados com a estabilidade do artigo 19 do ADCT? Há divergências quanto ao grupo de servidores abrangido.

Pela literalidade da tese fixada, ao nosso ver, os dois grupos foram abrangidos. Porém, há que se ressaltar que da leitura das petições contidas no processo que gerou a revisão da tese e dos votos proferidos pelos Ministros não verificamos menção aos servidores não concursados. A *ratio decidendi* tratou apenas dos servidores com estabilidade excepcional conferida pelo artigo 19 do ADCT.

Entretanto, em trecho do voto proferido no segundo Embargos de Declaração, pelo Ministro Luis Barroso, podemos verificar que não houve distinção, quanto a um ou outro grupo de servidores, o que poderia nos levar a concluir que a tese deve ser aplicada a todos, sejam os não concursados ou os com estabilidade excepcional:

10. Diante disso, os embargos de declaração do INSS devem ser acolhidos para modulação dos efeitos da tese fixada no Tema 1.254/RG, nos termos já determinados pelo Supremo Tribunal Federal em julgados precedentes, de modo a ressalvar as aposentadorias e pensões concedidas ou com requisitos já satisfeitos até a data de publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios (Brasil, 2024b).

Não foi feita ressalva alguma pelo Ministro quanto às aposentadorias concedidas apenas aos servidores estabilizados ou pensões pagas aos seus dependentes. Pelo contrário, o Ministro constata que os efeitos da decisão podem atingir inúmeras situações, conforme

outro item de seu voto:

8. Em todas essas ações, o Supremo Tribunal Federal modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade por motivos de segurança jurídica, excepcional interesse social e boa-fé. **Isso diante do impacto das decisões para a continuidade do serviço público, para os servidores, assim como pelo longo prazo de vigência das leis estaduais examinadas em controle concentrado (na ADI 3.636/AM, por exemplo, a lei impugnada esteve em vigor por 28 anos).** Esse cenário indica que, ao tempo da declaração de inconstitucionalidade, uma parte considerável dos servidores interessados já se encontrava na inatividade, exigindo, assim, a fixação de regra especial a respeito de situações consolidadas (Brasil, 2024b, grifo nosso).

Outra indagação a ser realizada é se ela vincula os Tribunais de Contas do país. Pelo artigo 927 do CPC a decisão proferida em Repercussão Geral tem força vinculante para o Poder Judiciário. Entretanto, os Tribunais de Contas, ao nosso ver, devem observar esses precedentes pois uma das competências que lhes são legalmente designadas é a apreciação da legalidade na concessão de benefícios previdenciários, podendo lançar mão da modulação de efeitos em suas decisões. Ora, se a CF estabelece que o STF é o órgão responsável pelo controle de constitucionalidade, suas decisões deveriam reverberar em todos os órgãos que analisam a legalidade na prática de atos administrativos. Naqueles entes subnacionais em que o STF já declarou a inconstitucionalidade da efetivação de servidores no regime jurídico único estatutário não há qualquer dúvida de que o Tribunal de Contas não pode furtar-se em seguir a orientação judicial.

A celeuma permanece nos casos em que a lei ainda não foi interpretada pelo Poder Judiciário. Tanto é assim que, conforme exemplificamos antes, há Tribunais de Contas que não estão seguindo a decisão firmada em Repercussão Geral pelo STF, enquanto outros a aplicam. Uma das justificativas para não aplicar o Tema 1254 estaria na afirmação de que a decisão foi proferida *inter partes*, como concluiu, inclusive a CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS na Consulta L510483/2024, mencionada acima, orientando os entes federativos a alterarem o status quo por meio de legislação (Brasil, 2024a).

O que colocamos para debate é que, em diversas outras situações, socorremo-nos da jurisprudência do STF para orientar de forma outra, buscando uniformização nas decisões administrativas em consonância com as decisões judiciais, assim como o governo federal também o faz, a exemplo do art. 99 da Portaria MF nº 1.634, de 21 de dezembro de 2023:

**Art. 99. As decisões de mérito transitadas em julgado, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, ou pelo Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional, na sistemática da repercussão geral ou dos recursos repetitivos, deverão ser reproduzidas pelos conselheiros no julgamento dos recursos no âmbito do CARF.**

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica nos casos em que houver recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, sobre o mesmo tema decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, na sistemática dos recursos repetitivos (Brasil, 2023a, grifo nosso).

A Repercussão Geral nada mais é do que a busca da unicidade da decisão judicial que analisou norma constitucional, que acarretará efeitos em diversos processos judiciais. Não seguir as orientações do STF demonstra que é possível a existência de dois caminhos paralelos, que podem ou não convergir no final. E pelo que demonstramos o STF está determinando o cancelamento de aposentadorias concedidas que afrontam a tese fixada no Tema 1254, como no julgamento do RE nº 1.537.442, de servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, admitido sem concurso público, em que o Ministro Cristiano Zanin foi Relator, citado antes (Brasil, 2025a).

As leis em vigência nos entes subnacionais, ainda não questionadas perante o Poder Judiciário, que vinculam os servidores não concursados ou com estabilidade excepcional aos RPPS são inconstitucionais, em consonância com o julgamento do Tema 1254, que não adentrou no exame da legislação do Estado do Tocantins, mas decidiu de forma genérica, continuar aplicando essas leis é incorrer em ato inconstitucional.

Não desconhecemos a discussão que está sendo travada sobre

o alcance do comando expresso na Súmula 347 do STF (ARE 1208460), ainda vigente e que expressa “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público” (Brasil, 1962). Mas até que seja discutido o alcance dessa Súmula (editada há mais de sessenta anos) a jurisprudência do STF admite que os Tribunais de Contas façam o exame incidental e concreto de normas, vedado o controle abstrato de constitucionalidade. Essa análise não se confunde com o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, que é atividade privativa do Poder Judiciário. Mas o exame concreto pode e deve ser realizado pelos Tribunais de Contas e aplicado em processos administrativos sob sua apreciação.

No Mandado de Segurança nº 29.494 o Ministro Luis Roberto Barroso foi assertivo ao comentar, em caso que envolvia o Conselho Nacional de Justiça<sup>8</sup>:

Atualmente, no entanto, as maiores controvérsias recaem sobre a possibilidade de órgãos de controle – tais como o Tribunal de Contas da União, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público – deixarem de aplicar ou determinarem aos órgãos e entes controlados a não aplicação de normas que repute inconstitucionais. 19. Aquele que possui a incumbência de controlar a aplicação de determinada norma em uma situação concreta não pode ser compelido a aceitar a aplicação de uma norma que viole a constituição. Não há, nessa hipótese, qualquer violação da constituição por parte do órgão controlador. Pelo contrário, há o seu fortalecimento. Violaria a lógica se o CNJ pudesse analisar a legalidade dos atos dos tribunais, mas não pudesse analisar sua constitucionalidade. Em última análise, como já afirmei em sede doutrinária, a constitucionalização do direito faz superar a leitura convencional do princípio da legalidade, transmutando-o em princípio da constitucionalidade ou, talvez mais propriamente, em princípio da juridicidade, compreendendo sua subordinação à Constituição e à lei, nessa ordem. Nessa linha, o CNJ, no exercício de suas atribuições, não só deve observar a correta aplicação da lei infraconstitucional, mas também dos preceitos contidos na Constituição, podendo afastar incidentalmente a aplicação de uma norma que repute inconstitucional (Brasil, 2016).

A integridade da ordem constitucional deve prevalecer. A decisão

<sup>8</sup> Nesse mesmo sentido a Petição 4656, Relatora Ministra Carmen Lucia, apreciada em 19/12/2016 (Brasil, 2016).

proferida no Tema 1254 pelo STF envolve a aplicação da CF, notadamente na diferença dos conceitos constitucionais antes mencionados, de efetividade e estabilidade.

A socorrer os RPPS em suas decisões também temos o julgamento proferido no Recurso Extraordinário nº 817338, Relator Min. Dias Tofolli, no Tema de Repercussão Geral nº 839, cuja ementa expressa:

2. O decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a anulação do ato a qualquer tempo, uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário.

3. As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2020).

Enfim, este é apenas um início de debate que será apreciado pelos Tribunais de Contas nos registros dos benefícios previdenciários dos não concursados e dos estabilizados pelo artigo 19 do ADCT.

## 9 CONCLUSÕES

O tema é complexo e envolve a análise de uma série de situações que orbitam ao redor da vinculação dos servidores públicos ao RPPS. O histórico apresentado demonstra que muitos deles, atualmente vinculados aos RPPS, nunca participaram de concurso público para sua nomeação. E, com base no que foi demonstrado, considera-se existente o RPPS mesmo que ausente a regulamentação da unidade gestora, prevalecendo a lei mais recente que instituiu o pagamento da aposentadoria ou da pensão por morte aos dependentes do servidor.

O STF já se pronunciou em vários julgamentos sobre a desvinculação

do regime estatutário daqueles servidores que não estejam protegidos pela efetividade, ou seja, pela realização prévia de concurso público. Mas ainda não havia se pronunciado expressamente, em sede de Repercussão Geral, sobre os efeitos previdenciários nessas situações, vindo a fazê-lo no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.426.306, que envolveu uma professora do Estado do Tocantins. Em sede de Embargos de Declaração, em 2024, definiu que aqueles que já tinham se aposentado junto ao RPPS ou que possuíam direito adquirido até 17 de junho de 2024 poderiam receber seu benefício previdenciário por este regime previdenciário, fixando, portanto, termo final na tese firma no Tema 1254 de Repercussão Geral (Brasil, 2024b).

Mesmo após essa decisão do STF entes federativos seguem concedendo aposentadoria a servidores nomeados sem concurso público, que foram transpostos ao regime estatutário das mais diversas maneiras, seja por “leis de efetivação”, por ato normativo do Chefe do Poder Executivo local ou mera nomeação desprovida de qualquer formalização, pois não sofreram análise judicial das leis que garantem a concessão de benefícios previdenciários pelo RPPS.

As orientações federais produzidas auxiliaram ao longo desse caminho, tais como os Pareceres nº GM 30/2002 e nº 3333/2004, além de Orientações Normativas e Nota Técnica expedidas pelo Ministério da Previdência Social, culminando com recente orientação na qual vem sugerindo a continuidade na aplicação da legislação local, até futura alteração legislativa (Brasil, 2003, 2004a, 2004b, 2009, 2013, 2023b).

O Ministério orienta que o Tema 1254 gera efeitos apenas para o Estado do Tocantins, ao qual estava vinculada a servidora que ajuizou a respectiva ação (Brasil, 2024b).

Outra discussão que orbita em torno dessa decisão proferida pelo STF é se a tese fixada vincula os Tribunais de Contas do país. Conforme discorreremos esses tribunais fazem o controle concreto de constitucionalidade de atos administrativos e, por competência expressa

na CF, apreciam a legalidade do ato. Se o STF já decidiu que o RPPS deve ser destinado apenas para servidores titulares de cargo efetivo registrar uma aposentadoria de servidor sem efetividade é descumprir essa decisão.

Por sua vez, negar a concessão de aposentadoria, mesmo que ele recorra ao Poder Judiciário, a decisão do RPPS certamente será mantida, pois poderá ser invocada a aplicação do artigo 927 do Código de Processo Civil para que prevaleça sua decisão administrativa.

Qualquer movimentação perante o Poder Judiciário será afetada pela decisão contida no Tema 1254, pois os juízes ficam vinculados às decisões do Supremo. Alguns Tribunais de Contas já estão se movimentando em diligências que pesquisam a nomeação via concurso público, mas como demonstramos, não são todos.

Quanto às providências que os entes subnacionais podem adotar está a realização de um inventário, que contenha informações sobre a data do ingresso no ente federativo e se foram submetidos a concurso público, a fim de verificar a quantidade de servidores admitidos sem o respectivo concurso. Verificar também a data da aquisição do direito de aposentadoria de cada um desses servidores.

Cabe ressaltar que a decisão proferida no Tema 1254 não determina a alteração do regime jurídico funcional do servidor, ou seja, se ele se submete ao regime estatutário, nele pode permanecer. Mas deverá ser inscrito no RGPS, podendo ser fornecida certidão de tempo de contribuição para apresentação junto ao INSS. Inclusive essa providência foi analisada pelo Ministério da Previdência Social, possibilitando a emissão dessa certidão pelos entes federativos ou RPPS, ao incluir o parágrafo 4º no art. 182 e revogar o inciso VII do art. 195, ambos da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022 (Brasil, 2022b).

## REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. *Súmula nº 11*. 06 ago. 2018a. Disponível em: <https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/sumula11.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. *Súmula nº 12*. 06 ago. 2018b. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/?p=6109>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo 16340/23. Parecer Jurídico nº 01380/23*. Salvador, 17 ago. 2023. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/16340e23.odt.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Advocacia Geral da União. *Parecer GM 30. Diário Oficial da União*. Brasília, 03 abr. 2003. Disponível em: <https://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/ParecerAGUnGM-030de04abr2002.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitucao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm). Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019a.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividade a cargo do distrito federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidente da República, 5 jun. 1998a.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidente da República, 16 dez. 1998b.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022*. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, ed. 60, p. 132, 29 mar. 2022a.

BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*, Brasília: Presidência da República, 12 dez. 1990.

BRASIL. *Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998*. 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, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 136, n. 228-A, 28 nov. 1998c.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 17 mar. 2015.

BRASIL. *Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 fev.

1993.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 1.634, de 21 de dezembro de 2023. Aprova o Regimento Interno do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 55, 22 dez. 2023a.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Nota Técnica nº 03/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS. Da mudança de regime previdenciário dos servidores públicos municipais do regime geral para o regime próprio de previdência social. Implicações e desdobramentos decorrentes da alteração do regime previdenciário dos servidores públicos municipais, em face da instituição de Regime Próprio de Previdência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, 28 ago. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2016/06/032013.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Orientação Normativa nº 02, de 31 de março de 2009. *Diário Oficial da União*, Brasília, 02 abr. 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2016/06/ORIENTACAONORMATIVASPSn02de31mar2009atualizadaate11jul2014-1-1.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Orientação Normativa nº 03, de 12 de agosto de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 ago. 2004a. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2016/06/ORIENTANORMATIVASPSn03de12ago2004-RevogadapelaON12007.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Parecer MPS/CJ/Nº 3333/2004. Regime de Previdência dos Servidores Públicos. Interpretação do Parecer nº GM 030/2002, do Advogado-Geral da União. Ementa: Previdenciário. Regime de Previdência dos Servidores Públicos. Interpretação do Parecer nº GM 030/02, do Advogado-Geral da União. *Diário Oficial da União*. Brasília, n. 209, p. 141, 29 out. 2004b.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Orientação Normativa da Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal - GNAL/DRPSP/SRPC/MPS. GESCON L399421/2023. *Informativo Mensal Consultas Destaques GESCON*, ed. 14, 25 set. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/gescon/resposta-informativo-mensal-consultas-destaques-gescon-edicao-xiv-outubro-de-2023#a4>. Acesso em: jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. GESCON L510483/2024. *Informativo Mensal Consultas Destaques GESCON*, ed. 27, 04 nov. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/gescon/respostas-edicao-xxvii-novembro-de-2024#a4>. Acesso em: 22 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria nº 1.467, de 2 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. *Diário Oficial da União*, Brasília, 3 jul. 2022b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135/DF.

Relatora: Min. Carmen Lúcia. Decisão: 06 nov. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, 11 nov. 2024a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.695/PR. Tribunal Pleno. Relator: Min. Mauricio Correa. Jul. 3 mar. 2004. *Diário da Justiça*. Brasília, p. 225, 28 maio 2004c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.968/DF. Decisão monocrática. Relator: Min. Gilmar Mendes, Jul. 2 jun. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 7 jun. 2023c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.609/AC. Tribunal Pleno. Relator: Min. Dias Toffoli. Jul. 5 fev. 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 30 out. 2014a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.636/AM. Tribunal Pleno. Relator: Min. Dias Toffoli. Jul. 11 out. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 7 jan. 2022c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.876/MG. Tribunal Pleno. Relator: Min. Dias Toffoli. Jul. 26 mar. 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 1 jul. 2014b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.111/RR. Tribunal Pleno. Relator: Min. Dias Toffoli. Jul. 20 set. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 3 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 573/PI. Tribunal Pleno. Relator: Min. Roberto Barroso, Jul. 13 abr. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 25 abr. 2023d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento nº 681.610/SP. 1ª Turma. Relator: Min. Roberto Barroso, Jul. 9 set. 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 24 set. 2014c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.069.876/SP. 2ª Turma. Relator: Min. Dias Toffoli. Jul. 27 out. 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 13 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental nº 981.424/MS. 2ª Turma. Relator: Min. Edson Fachin. Jul. 18 dez. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 13 fev. 2019b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 746.083/MG. 2ª Turma. Relator: Min. Nunes Marques. Jul. 24 out. 2023. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 1 dez. 2023e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 4656. Relatora: Min. Carmen Lucia. Paraíba, 19 dez. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.537.442, Decisão monocrática. Relator: Min. Cristiano Zanin. Jul. 12 mar. 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 13 mar. 2025a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 347. O Tribunal de Contas, no exercício de suas

atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. *Diário da Justiça*, 26 abr. 1962.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 839. Recurso Extraordinário nº 817.338. Relator: Min. Dias Toffoli. Jul. 16 out. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*. Brasília, 31 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 968. Recurso Extraordinário nº 1.007.271. Relator: Min. Edson Fachin, 16 dez. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 13 fev. 2025b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1157. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1306505, Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Jul. 28 mar. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, 4 abr. 2022d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1254. Recurso Extraordinário nº 1.426.306 RG ED. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. Jul. 11 jun. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 21 jun. 2024b.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Previdência dos servidores públicos*. 1.ª ed. Curitiba: Juruá, 2023.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. Decisão Normativa TC nº 1, de 04 de junho de 2019. Dispõe sobre a fixação de critérios e orientações para apreciação dos atos concessivos de aposentadoria e de pensão. *Diário Oficial Eletrônico*. Espírito Santo, ed. 1379, p. 10, 05 jun. 2019. Disponível em: <https://acessoidentificado.tcees.tc.br/Publica/VisualizadorDocumento/L>

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado. Processo nº 14450/19. Relator: Cons. Fernando Rodrigues Catão, João Pessoa, 22 abr. 2020. Disponível em: [https://tce.pb.gov.br/?s=14450%2F19&post\\_type=&time\\_filter=&order\\_by=date\\_desc](https://tce.pb.gov.br/?s=14450%2F19&post_type=&time_filter=&order_by=date_desc). Acesso em: 9 mar. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Processo nº 352090/22. Relator: Fernando Augusto Mello Guimarães, 12 jul. 2022. Disponível em: [https://servicos.tce.pr.gov.br/servicos/srv\\_consultaprocessos.aspx?processo=2022352090](https://servicos.tce.pr.gov.br/servicos/srv_consultaprocessos.aspx?processo=2022352090) Acesso em: 9 mar. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Tribunal Pleno. Acórdão nº 1.411. *Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*, ano. 19, n. 3222, 05 jun. 2024. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-1411-2024-do-tribunal-pleno/354868/area/10>. Acesso em: 9 mar. 2025.

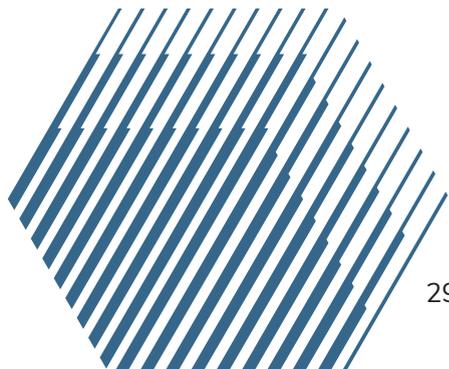
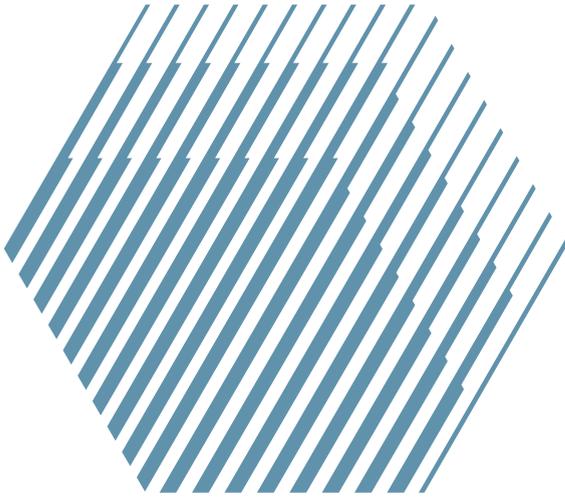
PINTO, Alexandre. *A estabilidade do art. 19 do ADCT e a efetividade no serviço público*. JUS.com.br, 2021. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/90673/a-estabilidade-do-art-19-do-adct-e-a-efetividade-no-servicopublico>. Acesso em: 22 nov. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. Processo nº 300762/2023, Acórdão nº 733/2023. Relator: Cons. Presidente Antônio Gilberto de Oliveira Jales, 18 dez. 2023. Disponível em: [https://www.tce.rn.gov.br/as/InformativoJurisprudencia/92/Informativo\\_n\\_06\\_2023\\_\\_TCE\\_RN.pdf](https://www.tce.rn.gov.br/as/InformativoJurisprudencia/92/Informativo_n_06_2023__TCE_RN.pdf). Acesso em: 10 mar. 2025.

SÃO PAULO (Estado). *Lei nº 500, de 13 de novembro de 1974*. Institui o regime jurídico dos

servidores admitidos em caráter temporário e dá providências correlatas. São Paulo, 13 nov. 1974. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1974/lei-500-13.11.1974.html>. Acesso em: 09 mar. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Lei complementar nº 1010, de 1 de junho de 2007. Dispõe sobre a criação da SÃO PAULO PREVIDÊNCIA - SPPREV, entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos - RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo – RPPM. São Paulo, 01 jun. 2007. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2007/lei.complementar-1010-01.06.2007.html>. Acesso em: 09 mar. 2025.



# 11

## ORIGEM DA SEGREGAÇÃO DA MASSA DE SEGURADOS NOS RPPS

### **Otoni Gonçalves Guimarães**

Contador, Professor, Consultor em Gestão Pública e Previdência Social,  
Auditor aposentado da Receita Federal do Brasil com atuação na Previdência  
Social - RGPS e RPPS.

O texto tem o propósito de explicitar de forma simples e direta sem a preocupação de sustentação técnica e ou científica, o histórico da adoção da segregação da massa dos segurados dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), como mecanismo da busca da sustentabilidade desses regimes, considerando o seu ineditismo e originalidade no âmbito da previdência social, em especial da previdência social brasileira.

Como se sabe os servidores públicos em nosso país tiveram grande impacto nas suas relações de trabalho e previdenciárias a partir da Constituição Federal de 1988, tendo em vista o estabelecido pelo seu art. 39, que prescreveu que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas (Brasil, 1988, art. 39).

A partir de então, assim como fez a União com a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, dispondo sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, que entre diversas medidas, instituiu o Plano de Seguridade Social visando a dar cobertura aos riscos a que estão sujeitos o servidor e sua família, compreendendo um conjunto de benefícios e ações que atendessem às finalidades de garantir meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão, proteção à maternidade, à adoção e à paternidade, além de assistência à saúde, definiu as diversas regras de acesso aos benefícios tendo como requisitos mínimos tão somente tempo de serviços no caso de amparo no pós trabalho, à época, sem exigência de contribuições compulsórias, portanto, tudo às expensas, exclusivamente, dos recursos do orçamento da União (Brasil, 1990).

Assim, tratou a lei de amparo ao servidor público federal no pós emprego, sem ainda com uma visão de previdência como seguro social,

coerente com o então art. 40 da Constituição Federal promulgada dois anos antes, que originalmente assim explicitava:

Art. 40. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.

§ 2º - A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.

§ 3º - O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

§ 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior (Brasil, 1988).

E essa possibilidade de cada ente federativo assumir o amparo por emprego dos seus servidores sem a exigência de contribuições compulsórias, motivou que os Estados, o Distrito Federal e uma avalanche

de Municípios, também, trouxessem para seus estatutos a assunção desse direito do seu servidor público, como se constata que a absoluta maioria dos RPPS, foram instituídos no início da década de 1990, conforme mostra Nogueira (2012) no livro “O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado”, explicitando que mais de 80% dos atuais RPPS foram instituídos antes da regulamentação pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, lei recepcionada pela Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998, ficando assim, cristalino que tamanha avalanche evidenciava um único propósito, qual seja, se eximir das contribuições compulsórias para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Mas o grande marco do atual regime de amparo pós emprego do servidor público em um conceito de previdência foi a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que, além de estabelecer o caráter contributivo para o sistema, introduziu como princípio a observância do equilíbrio financeiro e atuarial, portanto, mudando radicalmente o conceito de um sistema de proteção social meramente orçamentário e financeiro para um regime previdenciário sob conceito de seguro social, aos modos do que já era o RGPS, porém numa perspectiva de auto sustentabilidade (Brasil, 1998a).

Neste contexto, tendo o seguro social previdenciário como técnica em que o Estado capta contribuições obrigatórias de empregadores e trabalhadores, que somados a outros recursos fica responsável pela administração de um fundo comum composto por recursos financeiros e não financeiros oriundos das referidas contribuições e outras fontes (prêmio), na combinação do art. 40 e 249 da Constituição Federal, com o objetivo de assegurar e garantir a renda do trabalhador (segurado) acometido pelas contingências sociais (sinistro) de idade avançada, doenças incapacitantes e morte, capazes de reduzir ou eliminar a sua capacidade laborativa e geração de renda, e, via de consequência, sua capacidade de auto sustento e dos seus dependentes, tendo o sinistro como a ocorrência de todo evento que está sob a cobertura do seguro

contratado e esteja especificado na apólice, esta como a garantia da lei de cada ente instituidor do seguro com a indenização do sinistro denominada de benefício previdenciário (Brasil, 1988).

Buscando garantir que todos os trabalhadores do setor público estivessem amparados e protegidos pela Previdência Social como obrigação do Estado brasileiro, preconizada pelos art. 6<sup>o</sup> e 7<sup>o</sup>, IV<sup>2</sup>, da Constituição Federal, ao então Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), pela Lei nº 9.717, de 1998, dispondo sobre a organização e funcionamento dos RPPS, pelo seu art. 9<sup>o</sup>, na sua redação original foi dada, entre outras, a competência à União, por intermédio daquele Ministério a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos RPPS dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos previdenciários tratados na mesma lei, além da competência para o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais necessárias ao cumprimento das exigências da sobredita lei (Brasil, 1988, 1998b).

Então, buscando dar efetividade ao cumprimento às competências e atribuições dadas pela Lei nº 9.717, de 1998, por meio da Portaria MPAS nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999, o então MPAS, editou as primeiras orientações aos entes federativos quanto à organização e funcionamento dos RPPS já instituídos e que vinham sendo criados em progressão, contudo ainda sem o espectro de supervisão, focando basicamente, na orientação e no acompanhamento (Brasil 1998b, 1999).

A vertente de supervisão trazida pela Lei nº 9.717, de 1998, recebeu atenção somente com a edição do Decreto Federal nº 3.788, de 11 de abril

1 Art. 6<sup>o</sup> São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988, grifo nosso).

2 Art. 7<sup>o</sup> São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim [...] (Brasil, 1988, grifo nosso).

de 2001, que instituiu, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) que, por meio da então Secretaria de Previdência Social, mais precisamente pelo Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS), recém criado àquela época na estrutura do Ministério, passou a exercer o caráter supervisor ou fiscalizador dos regimes em ebulição (Brasil, 2001).

Com a atribuição do caráter contributivo aos RPPS pela EC nº 20, de 1998, e sobretudo pela exigência da observância do equilíbrio financeiro e atuarial, se apresentava de forma avassaladora para os então quase dois mil entes que haviam vinculado seus servidores à proteção social sob suas expensas, agora sob a lógica de seguro social, tornou-se um enorme desafio, pois, além de suportar as despesas correntes presentes com o pagamento das aposentadorias e demais benefícios garantidos pelo RPPS, teriam que aportar recursos na suficiência necessária para a capitalização dos recursos em cumprimento ao novo conceito, tudo isso, sem infringir a recém editada Lei de Responsabilidade Fiscal, que entre outras imposições, trouxe a exigência do cumprimento de limites de despesas com pessoal, também matéria que emana até os dias atuais grandes discussões e interpretações (Brasil, 1998a, 2000).

Diante de tamanho desafio, haja vista o altíssimo custo de transição, e atento aos apelos dos entes federativos instituidores de RPPS, o órgão normatizador, orientador, e supervisor federal passou a admitir, sem regramento expresso, o mecanismo genuinamente brasileiro, até então desconhecido, conseqüentemente ausente na literatura sobre previdência, sobre as ciências atuariais, de gestão financeira e outras matérias afins, configurada e reconfigurada como “segregação da massa dos segurados do RPPS”.

Nem mesmo a Portaria MPAS nº 4.992, de 1999, primeira norma editada com o fito de dar as diretrizes operacionais para os RPPS quanto às suas organizações e funcionamentos tratou da questão, em que pese os seus anexos terem tratado das normas de atuária a serem observadas

pelos entes instituidores de regime próprio (Brasil, 1999).

A aceitação ou admissão pelo órgão normatizador e fiscalizador de tal mecanismo partiu da ideia de que com a mudança radical de um sistema de proteção social meramente orçamentário e financeiro para um regime de previdência sob a lógica de seguro social em capitalização coletiva prévia dos recursos suficientes e necessários para dar solvência e liquidez aos regimes, sob o manto do mutualismo e da solidariedade, poder-se-ia admitir que o anterior grupo de servidores, agora segurados de RPPS, oriundos do sistema anterior, até então sem contribuição, para o atual modelo, agora contributivo, pudessem continuar sob a mesma lógica ou seja, num regime de repartição simples dos recursos sendo o ente federativo responsável pelo suplemento das obrigações previdenciárias, ficando a capitalização obrigatória apenas para os segurados ingressados a partir da data de corte dos grupos em razão da data de ingresso, ou seja, nem mesmo observando a a data da EC nº 20, de 1998, como referência de corte.

Com a evolução dos mecanismos de supervisão, controle e acompanhamento dos RPPS em razão das exigências para a emissão do CRP e a constatação de que a efetividade do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial não vinha se materializando de forma efetiva, em 2008, dez anos depois da EC nº 20, de 1998, foi editada a Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008, dispondo sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e definindo os parâmetros para a segregação da massa (Brasil, 2008).

Aquela Portaria, pelo seu art. 2º, inciso XIX definiu a segregação da massa de segurados como “a separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário” (Brasil, 2008, art. 2, inc. XIX).

Os incisos XX e XXI, também do art. 2º da sobredita portaria explicitou que o que seria cada um dos distintos fundos, que foram

denominados de planos:

*XX - Plano Previdenciário: sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria”; e*

*“XXI - Plano Financeiro: sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro (Brasil, 2008, art. 2, inc. XX, XXI).*

Também cuidou a Portaria MPS nº 403, de 2008, de estabelecer regras e possíveis formas de amortização e equacionamentos dos déficits atuariais dos RPPS persistentes e crescentes, ficando a segregação da massa dos segurados como alternativa excepcional na busca do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio, como expresso em seu art. 20:

Na hipótese da inviabilidade do plano de amortização previsto nos art. 18<sup>3</sup> e 19<sup>4</sup> para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, **será admitida**

3 Art. 18. No caso da avaliação indicar déficit atuarial deverá ser apresentado no Parecer Atuarial plano de amortização para o seu equacionamento.

§ 1º O plano de amortização deverá estabelecer um prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a cobertura do déficit atuarial.

§ 2º O plano de amortização poderá ser revisto nas reavaliações atuariais anuais, respeitando sempre o período remanescente para o equacionamento, contado a partir do marco inicial estabelecido pela implementação do plano de amortização inicial (Brasil, 2008).

4 Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.

§ 1º O plano de amortização poderá consistir no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes periódicos cujos valores sejam preestabelecidos.

§ 2º A definição do plano de amortização deverá ser acompanhada de demonstração da viabilidade orçamentária e financeira para o ente federativo, inclusive dos impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 16/01/2013)

Original: § 2º A definição de alíquota de contribuição suplementar ou aportes periódicos deverá estar fundamentada na capacidade orçamentária e financeira do ente federativo para o cumprimento do plano de amortização (Brasil, 2008).

§ 3º Poderão ser aportados ao RPPS, mediante lei do ente federativo, bens, direitos e demais ativos de qualquer natureza para constituição dos fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal, para o equacionamento do déficit atuarial, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

a **segregação da massa de seus segurados**, observados os princípios da eficiência e economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das submassas, e os demais parâmetros estabelecidos nesta Portaria (Brasil, 2008, grifo nosso).

Embora as normas do órgão federal tratem a segregação da massa como mecanismo de equacionamento do déficit atuarial, na essência, requer que seja compreendido o plano financeiro ou fundo em repartição como mero mecanismo de gestão do déficit financeiro do plano, dado que a própria Constituição Federal sob a Emenda Constitucional nº 103, de 2019, não reconhece mecanismos de plano de equacionamento e amortização ou a segregação da massa de segurados como inexistência de déficit atuarial (Brasil, 2019).

A então Portaria MPS nº 403, de 2008, pelo seu art. 20, § 1º, admitiu a segregação da massa tomada por base a data de ingresso do segurado no ente federativo, na condição de servidor titular de cargo, lembrando que ato advento da EC nº 20, de 1998, era admitido todo e qualquer servidor público, porém, em 2015, mediante alteração da norma, passou a admitir o corte também em razão da idade do segurado ou a sua condição de servidor em atividade, aposentado ou pensionista, admitindo-se a conjugação desses parâmetros para fins de alocação dos segurados ao Plano Financeiro e ao Plano Previdenciário pelo efetivo vinculado ao RPPS, não podendo a data de corte ser superior a data de implementação da segregação, ou seja, trazendo uma nova concepção para a admissão da medida (Brasil, 1998a, 2008).

No entanto, a norma trouxe elementos fundamentais a serem observado no caso da segregação da massa, quais sejam, a exigência de justificativa técnica demonstrando a viabilidade orçamentária e financeira da segregação para o ente federativo, por meio dos fluxos das receitas e despesas do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, inclusive os impactos nos limites de gastos impostos pela Lei Complementar nº 101, de

04 de maio de 2000 (Brasil, 2000).

Quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, é imprescindível compreender a aplicação dos seus dispositivos quanto o que compõe a despesa total com pessoal (art. 18) e as possibilidades de não computação ou dedução do limite da despesa com pessoal (art.19), especialmente, na adoção de planos de amortização de déficits atuariais do RPPS e ou da segregação da massa de segurados (Brasil, 2000).

Contudo, em 2022, pela Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022, que revogou a Portaria MPS nº 403, de 2008 e diversas outras, a segregação da massa continuou sendo tratada de forma destacada, agora sem definição de regras de separação dos grupos de segurados conforme se verifica no seu art. 62 que textualmente expressa que:

O RPPS que implementar a segregação da massa somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la se demonstrado o atendimento dos **pressupostos que garantam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime**" (Brasil, 2022, art. 62, grifo nosso).

Desta forma, qualquer forma de separação das submassas são admitidas pelo órgão fiscalizador federal, desde que seja evidenciada a possibilidade de sustentabilidade do regime numa perspectiva de longo prazo.

Releva destacar que a atual Portaria MTP nº 1.467, de 2022, trouxe uma conotação do direito financeiro da segregação da massa para fins de elaboração dos elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos ao definir os anteriormente denominados Planos Financeiros e Planos Previdenciários, em Fundo em Repartição e Fundo em Capitalização, sob o conceito de fundos especiais da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, como se depreende do art. 2º, do Anexo VI da acima referida Portaria:

XXI - Fundo em Capitalização: fundo especial, instituído nos termos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, no qual, pelo menos, as aposentadorias programadas e as pensões por morte decorrentes dessas aposentadorias são estruturadas sob o regime financeiro de capitalização; e

XXII - Fundo em Repartição: fundo especial, instituído nos termos da Lei nº 4.320, de 1964, em caso de segregação da massa, em que as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos segurados e beneficiários filiados ao RPPS são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo para oscilação de riscos (Brasil, 2022, art. 2, anexo VI).

Essa categorização tem levado alguns Tribunais de Contas a exigir a prestação de contas e controle desses fundos por meio de CNPJ próprios, na aplicação do conceito de unidade orçamentária, isto é, unidade orçamentária como sendo o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (art. 14 da Lei nº 4.320/1964) (Brasil, 1964).

Esta segregação em unidade orçamentária poderá ser de grande relevância na implementação da Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 34, de 18 de novembro de 2021 – Normas de Custos do Setor Público, que tem entre seus objetivos estabelecer diretrizes e padrões a serem observados na implementação de sistema de custos e para geração da informação de custos, como instrumento de governança pública (Conselho Federal de Contabilidade, 2021).

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitucao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm). Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidente da República, 16 dez. 1998a.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, ano 157, n. 220, 13 nov. 2019.

BRASIL. Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 11 abr. 2001.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 23 mar. 1964.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília: Presidência da República, 12 dez. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. 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, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, ano 136, n. 228-A, 28 nov, 1998b.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília Presidência da República, 04 maio 2000.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria nº 403, de 10 de dezembro de 2008. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 12 dez. 2008.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 08 fev. 1999.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria Nº 1.467, de 02 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 02 jun. 2022.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 34, de 18 de novembro de 2021. Aprova a NBC TSP 34 - Custos no Setor Público. *Diário Oficial da União*: seção 1. Brasília, ed. 232, p. 131, 10 dez. 2021.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado*. Brasília: MPS, 2012.

# 12

## OBSTÁCULOS E DIFICULDADES REAIS DO RPPS PARA A PROMOÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL: UM OLHAR PARA A CONTRATAÇÃO SUSTENTÁVEL DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE CARÁTER INTELECTUAL

### **Liane Maria Santiago Cavalcante Araújo**

Estágio Pós-Doutoral em Metodologia da Pesquisa Científica na Universidade de Fortaleza - UNIFOR (2020-2022). Doutora em Direito Constitucional pela UNIFOR (2016-2020). Bolsista Fundação Edson Queiroz (2018) e FUNCAP-CAPES/BRASIL (2019-2020). CEO e Fundadora da Teia Pesquisas e da Teia Licita. Professora da Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Administrativo da UNIFOR. Professora da Pós-Graduação Stricto Sensu do DINTER/MANAUAS (2021-2025). Autora de trabalhos científicos premiados em 2018, 2020 e 2024. Adjunta da Seção de Licitações e Contratos no Exército Brasileiro (2010-2012) e na Força Aérea Brasileira (2014-2016). Pregoeira. Segunda líder do Grupo de Pesquisa GEPEDI/UNIFOR e pesquisadora do Grupo REPJAAL/UNIFOR, ambos da Universidade de Fortaleza. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (2014). Especialista em Direito Processual: Grandes Transformações pela UNISUL (2009).

## 1 INTRODUÇÃO

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores titulares de cargos efetivos são instituições públicas criadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos da Emenda Constitucional (EC) nº 103/2019, que apresentam caráter contributivo e solidário. Em sua estrutura, são identificados os seguintes atores sociais: ente federativo que o instituiu; servidores ativos; aposentados; e pensionistas. Em termos de finalidade, possuem o objetivo de amparar titulares de cargos efetivos por ocasião da aposentadoria ou de algum fato da vida previsto em lei que enseje a percepção de benefício previdenciário (Brasil, 2019a).

A organização do RPPS deve ser realizada pelos respectivos entes federativos, com fundamento na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que estabelece as normas gerais para o seu funcionamento. Nesses moldes, o Regime Próprio é gerenciado por uma Unidade Gestora (UG), composta por Dirigentes, Gestor de Recursos do RPPS, Comitê de Investimentos, Conselho Fiscal e Conselho Deliberativo. Às Unidades Gestoras incumbe administrar, gerenciar e operacionalizar o RPPS, o que inclui os esforços de licitação, contratação e fiscalização de serviços; arrecadação, aplicação e gestão de recursos e de fundos previdenciários; além de concessão, pagamento e manutenção dos benefícios (Brasil, 1988, 1998).

Contudo, a realidade organizacional de muitas instituições dessa natureza, especialmente no âmbito municipal, desvela obstáculos e dificuldades reais que precisam ser conhecidas e consideradas. A ausência de uma estrutura de pessoal robusta condiciona a ação do agente público, e por vezes coloca em risco o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS. Nesses moldes, a contratação sustentável de serviços técnicos de caráter predominantemente intelectual prestados por profissionais ou empresas com notória especialização, aptos a contribuir de forma significativa para uma gestão adequada do RPPS, constitui medida essencial para promover o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, no interesse das

atuais e futuras gerações.

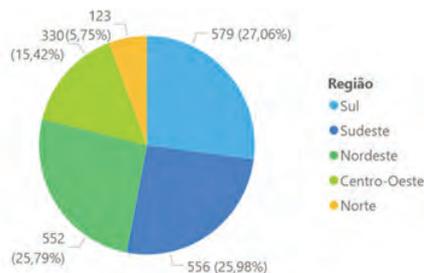
Por outro lado, o agente público vivencia um tensionamento entre o valor quantitativo das contratações e a qualidade dos serviços contratados, especialmente nos certames ou nas dispensas que adotam, como critério de julgamento, o menor preço. Assim, diante dos obstáculos e dificuldades reais do agente público no exercício de suas funções, no âmbito do RPPS, questiona-se: como e em que medida o critério do menor preço viabiliza uma contratação sustentável de serviços técnicos de caráter intelectual, à luz da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência dos Tribunais de Contas?

Nessa perspectiva, propõe-se uma análise do caminho jurídico adequado para a realização de uma contratação pública sustentável de serviços de assessoria e consultoria técnica de caráter intelectual no âmbito dos RPPS, após o advento da Lei de Licitações vigente.

## 2 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E OS PARÂMETROS TÉCNICO-ATUARIAIS A SEREM OBSERVADOS EM PROL DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

No Brasil, dados do Ministério da Previdência Social apontam que há um total de 2.140 RPPS. A Região Sul é a que apresenta o maior número de instituições dessa natureza, seguida das Regiões Sudeste (556) e Nordeste (552), conforme detalha o gráfico 1 a seguir:

Gráfico 1 – Quantidade de RPPS por Região no Brasil.



Fonte: Brasil (2024a).

Essas instituições possuem caráter contributivo e solidário, nos termos do art. 40 da Constituição Federal de 1988, e recebem contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil, 1988). De acordo com a Portaria MTP/SPREV nº 1.467, de 2 de junho de 2022, esse equilíbrio consiste na:

[...] garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios (Brasil, 2022a, art. 2, inc. XV).

O equilíbrio financeiro e atuarial constitui em um princípio constitucional, que também é mencionado expressamente na Lei nº 9.717/1998, sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal (art. 1º e art. 9º, inciso II); na Resolução nº 4.963, de 25 de novembro de 2021, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPS instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (art. 4º, inciso III e art. 12, § 7º); e na Portaria MTP/SPREV nº 1.467/2022, em seu “Capítulo IV – Equilíbrio financeiro e atuarial” e no Anexo VI e VIII, que dispõe sobre a “Aplicação dos parâmetros para garantia do equilíbrio financeiro e

atuarial”. Essa Portaria contempla a Consolidação das Normas do Regime Próprio, e cita a expressão “equilíbrio financeiro e atuarial” 48 vezes em seu texto (Banco Central do Brasil, 2021; Brasil, 1998, 2022a).

Segundo Leite e Leitão (2025, p. 199), a Portaria MTP/SPREV nº 1.467/2022 dita:

[...] as regras de governança referentes às certificações, à elaboração de relatórios, às formas de avaliação e monitoramento de riscos e retornos, ao credenciamento de instituições e à transparência.

Nesse cenário, a importância do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial é tão grande que o Capítulo IV da Portaria foi reservado apenas para regulamentar o assunto. Nele, o artigo 25 assinala que “Ao RPPS deverá ser garantido o equilíbrio financeiro e atuarial, em conformidade com avaliações atuariais realizadas em cada exercício financeiro, com foco na organização e revisão do plano de custeio e de benefícios” (Brasil, 2022a, art. 25).

Para garantir seu equilíbrio financeiro e atuarial, os RPPS deverão ser organizados com base em **normas gerais de contabilidade e atuária**, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.717/1998 (Brasil, 1998). Além disso, para evitar prejuízos ao sistema previdenciário, como determina a Portaria MTP/SPREV nº 1.467/2022:

Os entes federativos deverão observar, no dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e no estabelecimento do plano de custeio dos RPPS, os **parâmetros técnico-atuariais** previstos nesta Portaria e detalhados no Anexo VI, **para assegurar a transparência, solvência, liquidez e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial** (Brasil, 2022a, art. 25, § 1º, grifo nosso).

Sobre o assunto, Vasconcelos, Pierri Júnior e Silva (2024, p. 413) afirmam que:

Os regimes próprios de previdência social precisam estar saudáveis em todo o

decurso de sua existência, isso porque a sua insolvência pode gerar, no futuro, um grave problema social, quais sejam: não pagamento de aposentadorias e pensões, incertezas daqueles que contribuíram para o fundo em receber os benefícios de aposentadoria ou pensão, dentre outros, mas também, estão sujeitos ao controle jurisdicional dos Tribunais de Contas.

Para tanto, é preciso investir na contratação de serviços de assessoria e consultoria preventiva. Nesse sentido, torna-se cada dia mais importante o planejamento e a execução de uma **contratação pública segura e sustentável de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização**, à luz do que dispõe o art. 97 da Portaria MTP/SPREV nº 1.467/2022:

**Art. 97 A unidade gestora deverá assegurar-se da capacidade técnica e do desempenho positivo de qualquer instituição contratada para prestação de serviços relacionados às aplicações dos recursos do RPPS, observados, no mínimo, os seguintes parâmetros:**

[...] III - os critérios de seleção e de contratação deverão garantir a **impeccabilidade, concorrência, transparência, economicidade e eficiência, a vedação ao nepotismo, além dos princípios relativos às boas práticas de governança, ambiente de controle e outros destinados à mitigação de riscos**, inclusive os relacionados a conflitos de interesse;

IV - a seleção, o acompanhamento, a avaliação e o monitoramento dos prestadores de serviços deverão ser executados com **diligência** [...] (Brasil, 2022a, art. 97, grifo nosso).

Nesse sentido, a Portaria assinala que **é dever do gestor agir com diligência** no sentido de estabelecer e garantir os requisitos mínimos aptos a atestarem: a) o **histórico de atuação do prestador**, incluindo a **certificação de sua reputação ilibada** (art. 97, inciso V); b) **adequação da estrutura existente para a prestação do serviço**, inclusive se o prestador possui recursos humanos adequados e suficientes para ofertar os serviços contratados (art. 97, inciso VI); e c) **qualificação técnica e a experiência dos profissionais e colaboradores do prestador**, incluindo o **histórico de sua atuação** (art. 97, inciso VII) (Brasil, 2022a, grifo nosso).

Outrossim, a Resolução nº 4.963/2021 assinala que:

Art. 24. Na hipótese de contratação objetivando a prestação de serviços relacionados à **gestão dos recursos do regime próprio de previdência social**:

§ 1º O regime próprio de previdência social deverá manter **política de contratação e monitoramento periódico dos prestadores de serviço, de forma a verificar, no mínimo, que os prestadores cumprem, satisfatoriamente:**

I - os requisitos e condições estabelecidos na legislação aplicável;

II - as condições, exigências e finalidades estabelecidas no contrato.

§ 2º O regime próprio de previdência social deve avaliar a capacidade técnica e potenciais conflitos de interesse de seus prestadores de serviços e das pessoas que participam do processo decisório, inclusive por meio de assessoramento. (Banco Central do Brasil, 2021, art. 24, grifo nosso).

Nesse contexto, faz-se necessário compreender que os agentes públicos enfrentam obstáculos e dificuldades reais para formar uma equipe multiprofissional especializada e experiente no ramo de RPPS, em áreas técnicas específicas, como: atuária, investimentos e aplicações, contabilidade, jurídica e licitações públicas, entre outras atividades.

### 3 OBSTÁCULOS E DIFICULDADES REAIS DOS AGENTES PÚBLICOS PARA A MANUTENÇÃO E PROMOÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

O Em 2024, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou a segunda edição da Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública federal. Trata-se de:

[...] uma ferramenta estratégica que consolida a avaliação do TCU sobre 29 áreas críticas da administração pública, que apresentam riscos significativos, capazes de comprometer a qualidade dos serviços prestados ao cidadão e a efetividade das políticas públicas (Brasil, 2024d, p. 9).

Com a LAR, o TCU vislumbra identificar problemas, propor soluções

e promover a monitoração contínua dos riscos, em especial aqueles capazes de causar maior impacto econômico e social. Nesse sentido, no eixo temático social, observa-se como risco número 1 a “Concessão e pagamento de benefícios previdenciários”, conforme demonstra o quadro 1 abaixo.

Quadro 1 - Lista de Alto Risco do TCU no eixo temático social.

Eixo Temático	#	Tema de Alto Risco 2024
Social	1	Concessão e pagamento de benefícios previdenciários
	2	Tempestividade e focalização dos benefícios assistenciais
	3	Sistema Único de Saúde: acesso e sustentabilidade
	4	Educação conectada
	5	Assistência estudantil nas instituições federais de ensino

Fonte: Brasil (2024d, p. 11)

Embora a LAR se refira especificamente ao Regime Geral de Previdência Social da Administração Pública federal, ao detalhar que “[...] problemas na concessão ou no pagamento dos benefícios do RGPS têm alto impacto social e financeiro” (Brasil, 2024d, p. 22), cabe ao Regime Próprio absorver daí os aprendizados necessários para mitigar riscos e impactos da mesma natureza. Com efeito, ao abordar a “Gestão de risco nas atividades de investimento do Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul”, Bogoni e Fernandes (2011, p. 142) destacam que

Os estudos de Bodie (1988), Garcia (2003), Helbronner (2005) e Yermo (2008), já apontaram a **importância da diversificação das carteiras, da busca por melhores patamares de rentabilidade, bem como do acompanhamento da performance da carteira de investimentos por parte de seus gestores**. Cada um desses pesquisadores, no contexto de suas pesquisas, enfatiza o estabelecimento de boas práticas de governança como forma de garantir melhor performance, liquidez e solvência dos fundos de pensão. A análise cruzada de resultados com o presente estudo caracteriza uma **urgência**

**na adoção de melhores políticas de investimento por parte dos RPPS brasileiros (grifo nosso).**

Destarte, assim como na área de investimentos, é imperativo que o RPPS garanta a qualidade dos parâmetros técnico-atuariais de outros serviços técnicos de consultoria e assessoria preventiva que embasam suas ações e tomadas de decisão, sob pena de um grave problema social. Em meio a esse cenário de riscos, o Decreto-Lei nº 4.657/1942 – mais conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) – , preceitua que “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (Brasil, 1942, art. 20).

Por sua vez, o Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta a LINDB e dispõe sobre a “Interpretação de normas sobre gestão pública”, ressalta que:

Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados (Brasil, 2019b, art. 8º).

No caso do RPPS, a ausência de uma equipe multiprofissional com notória especialização em áreas técnicas específicas, como: atuária, investimentos e aplicações, contabilidade, jurídica, licitações públicas entre outras constitui um obstáculo e uma dificuldade real no Regime Próprio. De acordo com a estrutura de pessoal disponível, muitos RPPS enfrentam a falta de mão de obra apta a garantir uma tomada de decisão segura, a partir de critérios técnicos e científicos adequados ao equilíbrio financeiro e atuarial. No mundo dos fatos, não raro há instituições que precisam executar todas as atividades exigidas pela lei com uma equipe reduzida, de no máximo dois ou três profissionais.

Diante disso, surge a necessidade de contratar serviços técnicos

de caráter predominantemente intelectual prestados por profissional ou empresa de notória especialização. Essa conclusão é reforçada pelo fato de que os serviços de consultoria e assessoria preventiva nas áreas mencionadas são caracterizados por sua alta heterogeneidade ou complexidade, nos termos do art. 6º, inciso XIV da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Brasil, 2021). Assim, o investimento em contratações sustentáveis é essencial para a adoção de parâmetros técnico-atuariais adequados, com vistas à promoção da saúde financeira e atuarial e da sustentabilidade do Regime como um todo.

Para que uma contratação possa ser considerada sustentável, ela precisa observar as dimensões econômica, social, ambiental e cultural que a “sustentam”, como o próprio nome sugere. Decorrem, portanto, de licitações ou compras públicas sustentáveis, assim reconhecidas pelo legislador brasileiro a partir da alteração, pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010, do texto original do artigo 3º, da revogada Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Brasil, 1993, 2010). Com a mudança, a “promoção do desenvolvimento nacional sustentável” passa a constar entre os objetivos da licitação (Brasil, 2010, art. 3).

Como se vê, a lógica de uma contratação sustentável vai muito além do menor preço, e deve considerar o alto risco envolvido na concessão e pagamento de benefícios previdenciários, reconhecido expressamente pelo TCU, no contexto do Regime Geral, no eixo social da LAR. Nesse cenário, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) do Ceará destaca a **importância da convergência de esforços dos atores sociais que atuam no setor, mediante ações concretas que previnam déficits atuariais, com prejuízo para todos, em especial para os beneficiários do sistema**, nos termos a seguir:

**TCE Ceará participa de seminário sobre sustentabilidade da previdência dos municípios**

O procurador-geral de Justiça Manuel Pinheiro fez a fala de abertura do evento e destacou a necessidade de esforços dos atores presentes no evento, **para que se tenha um controle social mais efetivo e que garanta**

a sustentabilidade dos regimes próprios de previdência dos municípios. “É necessário ter ações concretas que previnam que, com o passar do tempo, os déficits atuariais façam com que não haja recursos suficientes para custear as aposentadorias dos servidores públicos municipais”.

O presidente do TCE Ceará, conselheiro Valdomiro Távora, também ressaltou a importância da parceria dos atores presentes no seminário **para garantir que as previdências dos municípios sejam bem geridas**. “O TCE está atento e preocupado com a situação tanto das previdências municipais quanto a Estadual”. Valdomiro de Castro lembrou ainda que **o órgão tem feito auditorias nos municípios para atestar se os Regimes Próprios de Previdência estão sendo geridos de forma adequada**, destacando que em fevereiro haverá mais ações como esta em municípios como Canindé, Ipuerais, Pacatuba, Quixadá e Quixeramobim (Ceará, 2023, n.p., grifo nosso).

Sobre a necessidade de esforços dos atores sociais e de ações concretas preventivas, e o dever de gestão adequada dos RPPS apontados pelo TCE CE, vislumbra-se aí uma aplicação do parágrafo único do art. 20 da LINDB, segundo o qual “A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas” (Brasil, 1942, art. 20). Logo, diante da ausência de profissionais técnicos capacitados para a gestão adequada, segura, eficiente e sustentável do RPPS, cabe à Unidade Gestora motivar a contratação de serviços técnicos de consultoria e assessoria preventiva, com caráter predominantemente intelectual, exatamente mediante a demonstração da necessidade e da adequação da contratação sustentável de profissionais ou empresas de notória especialização.

A fim de compreender o que se entende por parâmetros e medidas mais adequados, importa trazer ao debate o conceito de “erro grosseiro”, segundo o Supremo Tribunal Federal (STF). Com efeito, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.421/2024, o STF esclareceu, em sede de liminar, que

[...] o ato administrativo que ensejar [...] impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção”. Na ocasião, o

Supremo estabeleceu que: [...] II - **A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos** (Brasil, 2024b, grifo nosso).

Para comprovar os critérios técnicos e científicos que motivam a decisão de contratar profissional ou empresa com notória especialização, o RPPS deve considerar que a “[...] motivação deve ser explícita, clara e congruente [...]”, conforme dispõe o art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; e enfatizar a importância da seleção de profissional ou empresa com notória especialização, para o bom cumprimento e execução dos serviços em questão (Brasil, 1999). Nesse contexto, os parâmetros e medidas mais adequados para a ação do agente público decorrem da observância do **princípio da prevenção**, o qual dispõe acerca do dever da Administração de **mitigar riscos ou impactos já conhecidos pela ciência; e da precaução**, que preconiza uma **gestão prospectiva de riscos ou impactos desconhecidos pelo Poder Público** (Araújo, 2020).

Nessa linha, deve-se pontuar a estrutura disponível e os riscos envolvidos, com vistas a descrever os obstáculos e as dificuldades reais enfrentados pelo RPPS, frente às exigências das políticas públicas a seu cargo, nos termos do art. 8º, do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019 (Brasil, 2019b). A adequação deve ser demonstrada mediante a conexão entre as necessidades acima e o potencial da contratação de serviços técnicos de consultoria e assessoria preventiva com caráter predominantemente intelectual em prol da eficiência, saúde, segurança e sustentabilidade do sistema previdenciário.

Os argumentos acima contribuem para uma efetiva aplicação do princípio da motivação, previsto no caput do art. 5º, da Lei nº 14.133/2021, o que acarreta segurança jurídica para todos os envolvidos (Brasil, 2021). Contudo, ainda é preciso ponderar que a contratação de serviços dessa

natureza não admite o critério de julgamento do menor preço, consoante será analisado a seguir.

#### 4 INADEQUAÇÃO DO CRITÉRIO MENOR PREÇO PARA A CONTRATAÇÃO SUSTENTÁVEL DE SERVIÇOS ESPECIAIS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA PREVENTIVA NO ÂMBITO DO RPPS

A gestão adequada, segura, eficiente e sustentável do RPPS envolve a realização de estudos atuariais confiáveis, de investimentos e aplicações seguros, e de um assessoramento jurídico especializado, pertinente e situado, a partir de critérios técnicos e científicos capazes de promover a saúde e a sustentabilidade do sistema. Neste cenário, a Lei nº 9.717/1998 prevê que:

**Art. 8º - A Os dirigentes do ente federativo instituidor do regime próprio de previdência social e da unidade gestora do regime e os demais responsáveis pelas ações de investimento e aplicação dos recursos previdenciários, inclusive os consultores, os distribuidores, a instituição financeira administradora da carteira, o fundo de investimentos que tenha recebido os recursos e seus gestores e administradores serão solidariamente responsáveis, na medida de sua participação, pelo ressarcimento dos prejuízos decorrentes de aplicação em desacordo com a legislação vigente a que tiverem dado causa. (Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019) (Brasil, 1998, grifo nosso).**

A organização do RPPS é uma atribuição dos conselheiros, e deve viabilizar o bom funcionamento do sistema previdenciário (Fiorelli; Bridi, 2022). Para tanto, esses profissionais devem considerar que a Lei nº 14.133/2021 tratou de conceituar o que se deve entender por “serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual”:

**Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:**

[...] XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;

- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
- d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso (Brasil, 2021).

Como se vê, serviços de “assessorias e consultorias técnica” encontram-se expressamente enumerados na alínea “b”, do inciso XVIII, do art. 6º acima, ao lado de outros como: estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos; pareceres, perícias e avaliações em geral; fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; etc. (Brasil, 2021). Essa previsão decorre exatamente do caráter eminentemente técnico e predominantemente intelectual desses serviços, o que enseja uma cautela diferenciada na sua execução, diante do alto risco inerente a uma possível má execução.

Nessas circunstâncias, justifica-se o dever de cuidado e diligência da Unidade Gestora do RPPS e dos demais responsáveis pela execução de serviços dessa natureza, na medida de sua participação. Para tanto, importa trazer ao debate a inadequação de modalidades licitatórias que admitem o menor preço ou o maior desconto como critérios de julgamento para a contratação de **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**.

Com efeito, a consultoria e assessoria preventiva em matéria de RPPS constitui um serviço especial, que enseja a contratação de profissional ou empresa de notória especialização. Para tanto, não é suficiente que o licitante logre êxito em lançar o menor preço ou maior desconto. Nesse

ponto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE SP) já decidiu que

**A modalidade licitatória Pregão é restrita à aquisição de bens e serviços comuns, não sendo adequada à contratação de serviços técnicos profissionais especializados, como aqueles voltados a treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Falha reforçada pela escolha do critério de julgamento pelo “menor preço global”, incompatível com a aferição da qualidade técnica do serviço pretendido (Processo n.º TC-000747.989.21-8. Sessão Plenária de 14/04/2021, relatoria: Conselheiro Antonio Roque Citadini) (São Paulo, 2021b, grifo nosso).**

Com efeito, a heterogeneidade da mão de obra especializada envolvida e a complexidade do objeto não permitem a classificação desse objeto como serviço comum. Segundo o art. 6º, inciso XIII da Lei nº 14.133/2021, bens e serviços comuns são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (Brasil, 2021, art. 6, inc. XIII). Por outro lado, o inciso XIV conceitua bens e serviços especiais como “aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante” (Brasil, 2021, art. 6, inc. XIV).

A inadequação do pregão ou de outra modalidade licitatória baseada no critério menor preço para a contratação de serviços técnicos de consultoria de orientação preventiva e consultiva também foi objeto de decisão do TCE SP, no julgamento a seguir:

**EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. LICITAÇÃO. CONVITE. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE CONSULTORIA DE ORIENTAÇÃO PREVENTIVA E CONSULTIVA. INSUFICIENTE DELIMITAÇÃO DO OBJETO. INADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MENOR PREÇO. NÃO COMPATÍVEL COM SERVIÇOS DE CUNHO EMINENTEMENTE INTELECTUAL. VÍCIO INSANÁVEL. ANULAÇÃO. PARCIALMENTE PROCEDENTE. (Processo n.º TC-016098.989.21-3. Sessão Plenária de 01/09/2021, relatoria: Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo) (São Paulo, 2021a, grifo nosso).**

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE PR) também se manifestou expressamente sobre o assunto, conforme ementa do julgamento destacada a seguir:

7. Tomada de Contas Extraordinária. [...] **Impossibilidade de contratação de assessoria técnica por meio de pregão.** Proposição de recomendação. Procedência parcial. [...] Em relação a escolha do pregão como modalidade licitatória para a contratação da empresa de assessoria, cumpre esclarecer que **nos termos do apontado pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas é evidente que não se trata da modalidade adequada, uma vez que os serviços de assessoria possuem natureza intelectual de modo que se demonstra imprescindível a análise da qualidade do serviço, o que afasta a contratação pautada exclusivamente no menor preço.** (Tomada de Contas Extraordinária n.º 229389/14, Acórdão n.º 1104/23, Primeira Câmara, Relator Conselheiro Mauricio Requião de Mello e Silva, julgado em 04/05/2023 e veiculado em 26/05/2023) (Paraná, 2023, grifo nosso).

Destarte, o pregão e a dispensa por valor com disputa eletrônica não são adequados para a contratação de serviços técnicos de consultoria e assessoria preventiva, pelo RPPS. Para serviços dessa natureza, há a possibilidade de contratação via concorrência<sup>1</sup>, mediante o critério **técnica e preço** previsto no art. 6º, inciso XXXVIII, alínea “c” da Lei nº 14.133/2021; e **inexigibilidade**, com fundamento no art. 74, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e” da mesma Lei (Brasil, 2021). Na primeira hipótese, persiste a dificuldade de contratação, que reside exatamente na inviabilidade de uma comparação objetiva entre as propostas apresentadas, o que enseja debates incansáveis acerca dos critérios técnicos exigidos no certame. Nessa linha, o TCU já destacou a importância da “seleção do executor de confiança” e do “grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos”, no teor do Acórdão nº 2.762/2011-Plenário, sob a relatoria do Ministro Marcos Bemquerer (Brasil, 2011). Com razão, a escolha de empresa para a prestação de serviços técnicos especializados

<sup>1</sup> Lei nº 14.133/2021, Art. 6º, inciso XXXVIII – “concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto [...]” (Brasil, 2021).

de caráter continuado deve estar legitimada pelo necessário diálogo entre os princípios da confiança, da eficiência, do interesse público, do desenvolvimento nacional sustentável, da precaução, da prevenção, da segurança jurídica e da motivação, ao lado da economicidade.

A inviabilidade de competição decorre exatamente da impossibilidade de definir critérios objetivos para a seleção do contratado, o que torna inútil realizar uma licitação. Cabe ressaltar que o art. 74, inciso III trata da hipótese de inexigibilidade distinta daquela prevista no inciso I do art. 74 da Lei 14.133/2021 (fornecedor exclusivo) (Brasil, 2021). Desta feita, no contexto de serviços técnicos de consultoria e assessoria em matéria de investimentos e aplicações dos recursos pelos RPPS, por exemplo, torna-se cada dia mais importante o planejamento e a execução de uma **contratação pública adequada, eficiente, segura e sustentável de profissionais ou empresas de notória especialização**, que promovam a saúde e a sustentabilidade do sistema, sob o manto do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, e frente ao alto risco que incide sobre a concessão e pagamento de benefícios previdenciários (Brasil, 1993).

Conforme enunciado da Súmula nº 39 do TCU (voto do Acórdão 2616/2015-TCU-Plenário, parágrafos 35 a 37):

[...] nessa hipótese de inexigibilidade, **a técnica empregada na execução do objeto e a habilidade do prestador são interdependentes**, fazendo com que a escolha do contratado dependa de uma análise subjetiva, o que torna a licitação inviável. Isso porque haverá dificuldade em comparar objetivamente as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos (Brasil, 2015, grifo nosso).

Além disso, constata-se que a justificativa da hipótese de inexigibilidade prevista nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e” do inciso III, do art. 74, da Lei nº 14.133/2021 deve comprovar a interdependência entre os dois aspectos acima e a necessidade e adequação da contratação no caso concreto (Brasil, 2021).

Para elucidar a viabilidade jurídica da inexigibilidade em debate, destaca-se a seguir uma tabela comparativa do teor da Lei nº 8.666/1993 – revogada, e do cenário jurídico vigente:

Quadro 2 – Inexigibilidade para a contratação de serviços técnicos especializados de caráter intelectual, antes e depois da Lei nº 14.133/2021

LEI Nº. 8.666/1993	LEI Nº. 14.133/2021
<p>Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:</p> <p>I - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;</p>	<p>Art. 74. É inexigível a licitação quando envolve a competição, em especial nos casos de:</p> <p>II - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.</p>
<p>Art. 5º. § 1º. Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.</p>	<p>Art. 74. § 5º. Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.</p>

Fonte: Adaptado de Brasil (1993, 2021).

Diante das mudanças observadas, e diferentemente do que exigia a Lei nº 8.666/1993, o Tribunal de Contas da União (TCU) já reconheceu expressamente que:

Enunciado: Nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, o **conceito de singularidade não pode ser confundido com a ideia de unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade**. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento (TCU, Acórdão 1397/2022-TCU-Plenário) (Brasil, 2022b, grifo nosso).

**É importante observar que a contratação direta de um notório**

**especialista depende das características do serviço a ser prestado.** Isto porque, o que determina a necessidade de notória especialização para executar o serviço são exatamente suas características diferenciadas, que demandam a observância de critérios técnicos e científicos, sob pena da prática de erro grosseiro (Brasil, 2024c).

Somado a isso, a empresa de notória especialização deve desempenhar um trabalho reconhecidamente essencial ao bom funcionamento do RPPS, apto a contribuir para a melhoria da gestão previdenciária no Brasil (art. 97, inciso II, Portaria MTP/SPREV nº 1.467/2022) (Brasil, 2022a). Logo, a expertise e a qualificação técnica da sua equipe devem ser devidamente comprovadas nos autos do processo de contratação direta, por meio das certificações diversas do mercado, nos termos da regulamentação da CMN e do Banco Central do Brasil (art. 97, inciso I, Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022) (Brasil, 2022a).

O caráter essencial do trabalho (e, por via de consequência, da contratação) decorre da natureza do seu objeto: serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual que impactam diretamente a atividade fim do RPSS; e é reforçado pelo alto risco identificado pelo TCU, na LAR de 2024 (Brasil, 2024d). Por sua vez, o trabalho “reconhecidamente adequado” é aquele executado a partir de parâmetros técnicos e científicos satisfatórios e seguros, por uma empresa que apresenta reputação ilibada, com a devida capacitação técnica, fruto de anos de prestação de serviços bem-sucedidos no ramo específico do objeto do contrato (art. 74, §3º, da Lei nº 14.133/2021) (Brasil, 2021).

Além disso, a empresa deve contar com uma estrutura satisfatória para a prestação do serviço contratado, com colaboradores comprovadamente capacitados e dedicados às demandas do RPPS. Tanto é assim que os profissionais contratados assumem responsabilidade solidária pelo ressarcimento dos prejuízos decorrentes de aplicação em desacordo com a legislação vigente a que tiverem dado causa (Brasil, 2021).

Outrossim, “[...] passou a ser necessário demonstrar que o trabalho do profissional renomado é essencial para alcançar completamente o objetivo do contrato” (Brasil, 2024c, n.p.). Como se vê, a escolha do contratado depende de uma análise subjetiva, o que torna a licitação inviável. Diante disso, há que se demonstrar que a contratação de profissional ou empresa com notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto contratado.

Para distinguir uma situação da outra, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu três requisitos: a) o serviço deve ser técnico especializado de natureza predominantemente intelectual; b) o contratado deve ser profissional ou empresa de notória especialização; e c) deve ser demonstrado que a contratação de profissional ou empresa com notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto contratado (Brasil, 2021). Com razão, o Tribunal de Contas da União alerta que:

[...] para que essa hipótese de inexigibilidade seja aplicável, deve-se avaliar não somente as características do prestador, mas também as do serviço demandado, a fim de demonstrar que a contratação do profissional ou da empresa de notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto do contrato, como previsto no art. 6º, inciso XIX, e no art. 74, § 3º, da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2024c, n.p.).

Caso um dos requisitos acima não seja observado, o serviço poderá ser contratado por meio de licitação na modalidade concorrência, segundo o critério de julgamento técnica e preço. Todavia, note-se que o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS depende de estudos técnicos especializados de caráter intelectual que envolvem uma série de variáveis complexas, como: taxas de mortalidade, taxa de rotatividade dos servidores, taxa de retorno dos investimentos, entre outras. Além disso, é preciso contemplar cenários econômicos diversos e realizar projeções de longo prazo, bem como demonstrar plena conformidade com as normas regulatórias. Logo, “[...] a presença do notório especialista não é um mero requisito formal, mas uma verdadeira necessidade a ser atendida com probidade pelo Gestor,

uma vez que a contratação envolve objeto de resultado não previsível” (Chaves, 2020, p. 143).

A inexigibilidade torna-se assim uma opção juridicamente viável para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual em matéria de consultoria e assessoria preventiva, em substituição ao pregão, à dispensa por valor e até mesmo à concorrência, com vistas a resguardar o RPPS frente ao alto risco inerente à concessão e pagamento de benefícios previdenciários.

Nessa linha, observa-se que o critério do menor preço não se aplica à contratação de serviços de consultoria e assessoria preventiva ao RPPS, em decorrência da sua complexidade e heterogeneidade, e do dever de mitigar altos riscos previamente reconhecidos pelo próprio Tribunal de Contas da União.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vislumbra-se que, para garantir seu equilíbrio financeiro e atuarial, os RPPS deverão ser organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, construídas a partir de parâmetros técnico-atuariais a serem observados em todas as ações que impactam direta e indiretamente a concessão e o pagamento de benefícios previdenciários, em prol do equilíbrio financeiro e atuarial.

Nesse contexto, verifica-se que os serviços de consultoria e assessoria preventiva em áreas técnicas específicas como atuária, investimentos e aplicações, contabilidade, jurídica, e licitações públicas, entre outras, são caracterizados por sua alta heterogeneidade ou complexidade, de acordo com o art. 6º, inciso XIV da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021). Nesses moldes, constata-se que a realização de contratações sustentáveis é essencial para a adoção de parâmetros técnico-atuariais adequados, com vistas a uma boa gestão e governança do RPPS. Nesse

ponto, destaca-se a visão do TCE CE, que reforça que a necessidade de envidar esforços de diferentes atores sociais, com ações concretas preventivas, e reitera o dever de gestão adequada dos RPPS (Ceará, 2023).

Com efeito, vislumbra-se que a gestão adequada, segura, eficiente e sustentável do RPPS envolve a realização de estudos atuariais confiáveis e de investimentos e aplicações seguros, com base em critérios técnicos e científicos aptos a promoverem a saúde e a sustentabilidade do sistema. Destaca-se, assim, o dever de diligência e de cuidado da Unidade Gestora do Regime Próprio e dos demais responsáveis pelos serviços técnicos de caráter intelectual prestados, na medida de sua participação.

Conclui-se que os obstáculos e dificuldades reais do agente público no exercício de suas funções, no âmbito do RPPS, ensejam a necessidade de contratação de serviços técnicos de consultoria e assessoria preventiva prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, em razão do caráter predominantemente intelectual desses serviços, que permite a promoção e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Isto se justifica em razão da ausência de profissionais técnicos capazes de promover uma gestão adequada, segura, eficiente e sustentável do RPPS.

Diante disso, destaca-se a opção pela inexigibilidade fundada no art. 74, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e” da Lei nº 14.133/2021, observando-se o que diz a Súmula nº 39 do TCU, segundo a qual deve ser explicitada a interdependência entre a técnica empregada na execução do objeto e a habilidade do prestador contratado (Brasil, 2015, 2021). Nessa linha, a escolha do contratado depende de uma análise subjetiva, o que torna a licitação inviável.

Tais contratações deverão ser motivadas pela Unidade Gestora através da demonstração da necessidade e da adequação da contratação sustentável de profissionais ou empresas de notória especialização, da natureza predominantemente intelectual do serviço técnico especializado; da notória especialização do profissional ou da empresa; e da

imprescindibilidade da contratação desse profissional ou empresa com notória especialização para a plena satisfação do objeto contratado.

Constata-se que a motivação deve observar o teor do art. 5º da Lei nº 14.133/2021; do parágrafo único do art. 20, parágrafo único da LINDB, e do art. 8º, do Decreto nº 9.830/2019 (Brasil, 2019b, 2021). Nesses moldes, deve pontuar: a necessidade decorrente da estrutura de pessoal disponível no RPPS; os riscos que se vislumbra no cenário local; as exigências das políticas públicas a cargo dos agentes do RPPS; a adequação da contratação, que deve demonstrar a conexão entre as necessidades detalhadas e o potencial da contratação à luz dos princípios da confiança, da eficiência, do interesse público, do desenvolvimento nacional sustentável, da precaução, da prevenção e da segurança jurídica, ao lado da economicidade.

Com razão, uma gestão pode ser considerada adequada, segura, eficiente e sustentável quando contempla a realização de estudos atuariais confiáveis, de investimentos e aplicações seguros, de decisões jurídicas pertinentes, situadas e bem fundamentadas, tudo isso a partir de critérios técnicos e científicos capazes de promover a saúde e a sustentabilidade do sistema previdenciário.

Conclui-se, por fim, que a contratação de profissional ou empresa para a prestação de serviços especiais de consultoria e assessoria preventiva, mediante o critério de julgamento do menor preço, mostra-se inadequada, como bem registram os Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo e do Paraná. Logo, não é dado ao gestor restringir sua tomada de decisão à dimensão econômica da sustentabilidade, sob pena de tornar insustentável o sistema como um todo, haja vista o alto risco inerente à concessão e pagamento de benefícios previdenciários.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Liane Maria Santiago Cavalcante. *Análise do princípio da eficiência administrativa nas compras públicas sustentáveis da agricultura familiar a partir da proposição de modelo teórico e metodológico de eficiência ecossocioeconômica*. 2020. Tese. (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional (CMN). Resolução CMN nº 4.963, de 25 de novembro de 2021. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 389-392, 29 nov. 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibnormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4963>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BOGONI, Nadia Mar; FERNANDES, Francisco Carlos. Gestão de risco nas atividades de investimento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. *REAd*, ed. 68, v. 17, n. 1, p. 117-148, 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/38704/24808>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 12 nov. 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 10 jun. 2019b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/d9830.htm). Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 4 set. 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Revogada. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 21 jun. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. 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, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 27 nov. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

ccivil\_03/leis/l9717.htm. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 15 dez. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm). Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 10 jun. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Painel Regime Previdenciário dos Entes Federativos*. Brasília, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/regime-previdenciario-dos-entes-federativos>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Portaria MTP/SPREV nº 1.467, de 2 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 02 jun. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/9PortariaMTPn1.467de02jun2022Atualizadaat3jun2024.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.421/Distrito Federal*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Jul. 03 maio 2024. Brasília, 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912207>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1397/2022. Plenário. Representação*. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília, 15 jun. 2022b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/publicacao/singularidade/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc/0>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2616/2015. Plenário. Representação*. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília, 21 out. 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202616%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%25C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2762/2011. Plenário. Representação*. Relator: Min. Marcos Benquerer. Brasília, 10 out. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202.762%252F2011/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%25C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/5>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*. Brasília, ago. 2024c. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/apresentacao/>. Acesso em: 21 mar. 2025

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal (LAR)*. 2. ed. Brasília, 2024d. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/index.html>. Acesso em: 21 mar. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. *TCE Ceará participa de seminário sobre sustentabilidade da previdência dos municípios*. Fortaleza, 06 fev. 2023. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/5265-tce-ceara-participa-de-seminario-sobre-sustentabilidade-da-previdencia-dos-municipios>. Acesso em: 21 mar. 2025.

CHAVES, Luis Cláudio. Um estudo completo sobre a hipótese de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos especializados. *Revista do TCU*, Brasília, n. 143, 2019. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1600>. Acesso em: 21 mar. 2025.

FIORELLI, Fernanda; BRIDI, Diala Marchi. A governança corporativa e a importância das boas práticas nas atividades dos Conselhos do RPPS. In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*. v. 16, São Bernardo do Campo: APEPREM, p. 297-323, 2022.

LEITE, Gustavo; LEITÃO, Vítor. Regulação de investimentos dos RPPS: evolução, desafios e perspectivas. In: MORAES, Ana Cristina (coord.). *Previdência e reforma em debate: estudos multidisciplinares sobre o RPPS no contexto da Emenda Constitucional nº 103/2019*. Brasília, DF: ABIPEM, p. 192-217, 2025.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Tomada de Contas Extraordinária nº 229389/14, Acórdão nº 1104/23. Primeira Câmara. Relator: Cons. Mauricio Requião de Mello e Silva. Jul. 04 maio 2023. *Boletim Informativo de Jurisprudência*, Curitiba, n. 123, 26 maio 2023. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/boletim-de-jurisprudencia-tce-pr-n%C2%BA-123-2023/348738/area/242>. Acesso em: 21 mar. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Acórdão. Processo nº TC-016098.989.21-3. Sessão Plenária. Relator: Cons. Sidney Estanislau Beraldo, 1 set. 2021. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo, 01 set. 2021a. Disponível em: [https://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/1/3/6/836631.pdf](https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/1/3/6/836631.pdf). Acesso em: 21 mar. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Processo nº TC-000747.989.21-8. Sessão Plenária. Relator: Cons. Antonio Roque Citadini, 14 abr. 2021. *Boletim de jurisprudência*, São Paulo, n. 3, abr. 2021b. Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Abril\\_2021.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Abril_2021.pdf). Acesso em: 21 mar. 2025.

VASCONCELOS, Rebeca Avelino de; PIERRI JÚNIOR, Marcelo Antônio; SILVA, Francisco Wilson Ferreira da. Auditoria operacional dos sistemas previdenciários: achados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará a longo prazo. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 22, n. 1, p. 400-434, 2024. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/886/632>. Acesso em: 21 mar. 2025.

# 13 GOVERNANÇA E COMPLIANCE COMO FERRAMENTAS DE PREVENÇÃO E FRAUDES NOS INVESTIMENTOS

## **Vitor Leitão**

Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará - (CAEN/UFC), MBA em Finanças pelo Ibmecc – RJ e graduado em Economia, também pela UFC. Consultor de investimentos CVM desde 2012, sócio fundador da LEMA Economia & Finanças, consultoria de investimentos com atuação junto ao RPPS. Palestrante e professor de Finanças e Mercado Financeiro em cursos de graduação, pós-graduação e cursos de curta duração.

## 1 INTRODUÇÃO

Decisões sobre investimentos incorrem quase invariavelmente em perspectivas de retorno sobre o capital investido. Ora, é natural que se pense assim, visto que toda decisão de investir envolve a expectativa de se atingir algum objetivo no futuro, sendo este maior ou igual às necessidades no tempo presente.

Entretanto, apesar de hoje estar muito mais sedimentada essa questão, nem todos os agentes percebem que trabalhar com o futuro envolve incertezas inevitáveis, e que a principal delas é exatamente a de não consecução do objetivo esperado.

Nesse sentido, entra em cena a gestão dos riscos associados aos investimentos, traduzidos como uma medida das incertezas mapeadas quando da avaliação inicial dos investimentos.

Do ponto de vista regulatório dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), tal questão evoluiu consideravelmente ao longo dos anos nos dispositivos legais e recomendações dos órgãos de regulação, bem como nas discussões do setor.

Tomando-se por exemplo as portarias do Ministério da Previdência, a gestão de riscos evoluiu de citações genéricas sobre a necessidade de se observar tal questão, conforme observado na Portaria MPS nº 519/2011 para, com a sua revogação pela Portaria MTP nº 1.467/2022, a exigência do cumprimento, por parte da gestão dos RPPS, da implementação de uma gestão de riscos que efetivamente acompanhe e trate as questões tidas como incertas no momento dos investimentos de forma a aumentar a eficiência na gestão dos recursos e minimizar eventuais perdas oriundas de tais alocações (Brasil, 2011, 2022b).

Tal fato também é possível de ser observado nas Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) que regem os limites de investimentos dos RPPS. Na Resolução nº 3.922/2010, lia-se o termo risco em apenas 8

momentos, e em todos eles apenas o risco de crédito era tratado (Banco Central do Brasil, 2010). Já na versão vigente, a Resolução nº 4.963/2021, o conceito de risco é tratado de forma ampla, incluindo conceitos atrelados de crédito, liquidez e de investimentos de uma forma geral, mas trazendo a necessidade da análise de variáveis qualitativas como parte do processo de avaliação de riscos (Banco Central do Brasil, 2021).

Não obstante, apesar de todos os esforços regulatórios, que continuarão avançando de forma constante, a evolução acelerada do mercado financeiro e de capitais, o peso do histórico de fraudes e da má administração dos recursos que o setor carrega e a responsabilidade atribuída pelos reguladores à estrutura de gestão dos RPPS mostram que a implementação de uma governança robusta se apresenta como a principal defesa contra potenciais maus feitos e vulnerabilidades das estruturas dos RPPS.

**Diante desse contexto, este artigo busca responder à seguinte pergunta central: em que medida uma efetiva gestão de riscos poderia ter protegido os RPPS de aplicações fraudulentas e como pode protegê-los atualmente?**

O objetivo, além de responder à pergunta central acima, é, na primeira e segunda partes, fazer uma reflexão acerca da evolução regulatória dos RPPS e de como ela vem protegendo os regimes, relembrar fraudes ocorridas para que jamais caiam no esquecimento, bem como reforçar a necessidade da governança e gestão de riscos tanto aos que estão atualmente quanto àqueles que ainda passarão pelas gestões dos regimes de previdência.

A terceira parte traz uma análise sobre as mudanças em curso, para onde os órgãos de controle externo têm direcionado suas fiscalizações e como organizar uma estrutura interna robusta e eficiente de gestão dos recursos de forma a proteger o RPPS e as pessoas físicas envolvidas nas tomadas de decisão de investimentos.

Do ponto de vista do autor, a quarta parte sugere para onde caminha a legislação e faz reflexões sobre um futuro em que os riscos incorridos pelos RPPS se restrinjam àqueles oriundos de situações intrínsecas dos mercados de capitais, reduzindo consideravelmente a vulnerabilidade dos regimes próprios a gestões despreparadas e, principalmente, defendendo-os de maus fatores, sejam eles internos ou externos.

## 2 O DESAFIO DAS MUDANÇAS REGULATÓRIAS

O arcabouço regulatório dos RPPS evoluiu bastante nos últimos anos (Leite; Leitão, 2025). Sem uma volta muito longa ao passado, trazemos à lembrança a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.922, publicada em 25 de novembro de 2010, que vigorou até 25 de novembro de 2021 quando da publicação da Resolução CMN nº 4.963/2021. No entanto, é importante citar alguns avanços que a 3.922 trouxe ao longo dos anos, quando foi alterada 3 vezes, em 2014, 2017 e 2018<sup>1</sup>, como, por exemplo, a exigência de controles internos; acompanhamento e avaliação dos prestadores de serviço; definição das pessoas responsáveis pela gestão e separação das responsabilidades; inclusão de novos segmentos de aplicação; e a criação da “lista exaustiva<sup>2</sup>” que merece aqui um destaque (Banco Central do Brasil, 2010, 2014, 2017, 2018).

A publicação da “lista exaustiva” em conjunto à Resolução CMN nº 4.695 de 2018 foi um marco para os RPPS, visto que a sua implementação pôs fim a um período extremamente prejudicial ao setor, onde entre os anos de 2012 e 2017, inúmeras fraudes e desvios de recursos públicos

1 Resolução nº 4.392/2014, nº 4.604/2017 e 4.695/2018, respectivamente (Banco Central do Brasil, 2014, 2017, 2018).

2 Conforme inciso I, do § 2º, do art. 21, da Resolução CMN nº 4.963/2021, os RPPS somente poderão aplicar seus recursos em fundos de investimento em que figurarem, como administradora ou gestora, instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil obrigadas a instituir comitê de auditoria e comitê de riscos, nos termos das Resoluções CMN nº 4.910, de 27 de maio de 2021, e nº 4.557, de 23 fevereiro de 2017, respectivamente. Além disso, as pessoas jurídicas deverão ser registradas como administradores de carteiras de valores mobiliários (nos termos da Resolução CVM nº 21, de 25 de fevereiro de 2021) (Brasil, 2021).

foram registrados, o que, além de manchar a imagem da previdência pública no Brasil, deixou um rastro de destruição em muitos estados e municípios cujas previdências eram geridas de forma autônoma (Banco Central do Brasil, 2018).

É cediço que mudanças regulatórias mais rigorosas afetam de sobremaneira vários stakeholders. É bem verdade que bons prestadores de serviço, administradores e gestores de fundos, ficaram fora da lista sem mais poder captar recursos dos RPPS, o que, naturalmente, gerou bastante reclamação (justa) por parte desses.

Porém, várias gestoras (*assets managements*) não presentes na lista, mas que possuíam reputação ilibada e bom histórico de gestão à época conseguiram se adequar, mudando os administradores dos fundos para um dos presentes na lista exaustiva, e retornaram, mais cedo ou mais tarde, ao segmento.

Por outro lado, o mesmo não se pode falar daqueles prestadores de serviços que, dada a falta de histórico ou mesmo a má intenção estampada em suas logomarcas, jamais conseguiram prestadores listados que os aceitassem como clientes ou parceiros de negócios, sendo impedidos de captar novos recursos e com os RPPS investidores tendo um prazo de 180 dias para resgatar seus recursos dos fundos de investimentos geridos e/ou administrados por eles.

No saldo, entre fatores positivos e negativos, reclamações e elogios dos mais diversos, o Ministério da Previdência, responsável pela definição da nova regra, comemorava a marca de “fraude zero” desde então.

Ressalte-se que na lista dos mal-intencionados impedidos pelo conjunto da CMN 4.695/2018 com a lista exaustiva, figuravam alguns distribuidores e consultores de valores mobiliários que, mancomunados com esses gestores e administradores, também atuavam em benefício próprio em detrimento dos RPPS. Tal fato demonstra o poder guardião que esta evolução regulatória trouxe ao impor uma barreira entre as (más)

intenções privadas desses agentes e os cofres dos Regimes Próprios.

Além das mudanças introduzidas pelas alterações nas Resoluções do Conselho Monetário Nacional vale ressaltar as mudanças também oriundas de alterações regulatórias promovidas pelo Ministério da Previdência. Assim como fizemos com as Resoluções, não daremos um mergulho profundo na história e começaremos da Portaria MPS nº 519 de 2011 que até sua revogação, promovida pela publicação da Portaria MTP nº 1.467/2022, foi alterada oito vezes (Brasil, 2011, 2022b). Como principais inovações trazidas por estas alterações podemos citar a exigência de certificação para gestores de recursos e maioria dos membros dos comitês de investimentos; a obrigatoriedade de criação dos comitês de investimentos para os RPPS com mais de R\$ 5 milhões de recursos aplicados; a criação dos formulários APR (de aplicação e resgates); o credenciamento das instituições; e a exigência da certificação Pró-Gestão para que os regimes fossem considerados como investidores qualificados ou profissionais (Brasil, 2011, 2022b).

Foram, portanto, entre 2010 e 2022, 13 mudanças regulatórias em 12 anos. Todas essas com o claro intuito de elevar a governança, a transparência e a responsabilização dos envolvidos na gestão dos investimentos dos RPPS. Sobre a responsabilização cabe aqui um destaque à Lei nº 13.846 de 2019, que alterou a Lei nº 9.717 de 1998 em seu art. 8º-A trazendo a responsabilidade solidária a todos os envolvidos nas decisões de investimentos “na medida de sua participação, pelo ressarcimento dos prejuízos decorrentes de aplicação em desacordo com a legislação vigente a que tiverem dado causa” (Brasil, 2019b, art. 8-A).

De 2022 para 2025 novas mudanças já foram implementadas, como a Resolução CVM 175 que, embora seja direcionada a todos os fundos de investimentos, afeta sobremaneira a gestão de recursos dos Regimes Próprios (Brasil, 2022a).

Como forma de atualização e adequação à Resolução 175, um grupo de trabalho formado por representantes de diversas entidades

publicou em setembro de 2024 a minuta de uma nova resolução para os RPPS, que deverá ser encaminhada à pauta para deliberação por parte do Conselho Monetário Nacional. Durante a escrita deste artigo, a Resolução vigente ainda permanece a 4.963 de 2021.

O fato é que muitas mudanças ocorreram nos últimos anos. Quase todas com efeito positivo sobre a gestão dos RPPS.

O importante a se observar é que novos gestores estão entendendo a relevância de sua atuação, a responsabilidade que carregam e a multidisciplinariedade de conhecimento exigida dos profissionais que atuam no segmento. Por isso, é comum ouvir de quem é mais experiente que RPPS é “ame-o ou deixe-o”. Que assim permaneça pelo bem da sociedade, dos que amam o segmento, mas especialmente pela tranquilidade daqueles que contribuíram por décadas e merecem receber sua aposentadoria ou pensão sem qualquer receio e, diga-se de passagem, geralmente no momento de vida em que o dinheiro lhe é mais caro.

Projetando o futuro regulatório, além da já abordada “nova resolução” esperamos uma convergência cada vez maior das normas que dispõem sobre os investimentos das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) – popularmente chamadas de Fundos de Pensão – com a dos RPPS. Aquelas possuem normas mais avançadas que estes, com maior flexibilização dos limites de alocação, porém com maior rigor no controle de risco e estruturas de governança e transparência mais robustas. Voltaremos ao assunto adiante.

### 3 O CONTEXTO DE FRAUDES POR MÁ ADMINISTRAÇÃO DOS RISCOS

Como citado anteriormente, os RPPS possuem um histórico “pré-lista exaustiva” de fraudes, desvios de recursos e exposição negativa na mídia.

A ausência de controles eficazes de risco, o despreparo técnico

por parte de dirigentes e membros de conselhos e comitês tornavam os RPPS alvos fáceis para agentes mal-intencionados que, aproveitando-se das fragilidades de suas estruturas, roubaram milhões de reais das previdências próprias.

Inúmeras foram as operações policiais envolvendo RPPS (Lima; Sarques, 2025). Casos emblemáticos como as operações “Fundo Perdido”, “Gatekeepers” e “Encilhamento” demonstram o impacto da negligência na gestão dos investimentos.

A Operação Abismo, realizada em 2018, por exemplo, representou um marco ao reduzir significativamente o tempo entre a aplicação dos recursos por parte do RPPS no fundo fraudulento, em outubro de 2017, e a eclosão da operação da Polícia Federal com a prisão dos envolvidos, em outubro de 2018. Esse caso estabeleceu um novo paradigma no combate às irregularidades. Registre-se que foi a atuação conjunta entre diversos órgãos como Ministério da Previdência, CVM, Ministério Público e Polícia Federal que deu celeridade à atuação da Polícia, porém, o principal objetivo não foi plenamente alcançado: a integral devolução dos recursos desviados. Anos já se passaram desde a operação e apenas uma pequena parte do valor efetivamente retornou aos cofres dos RPPS envolvidos, que segue sendo um desafio não somente junto aos RPPS, mas no Brasil como um todo (Oliveira; Coutinho, 2018).

Em 2024, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) identificou irregularidades em aplicações financeiras realizadas entre 2012 e 2020 pelo Fundo Financeiro Especial de Custeio da Previdência Municipal de Carmo (Carmoprev). O dano calculado ultrapassa os R\$10 milhões. Ainda que o acórdão do TCE-RJ tenha determinado a aplicação de multa a dois dirigentes da época em valores atuais equivalentes a R\$9,5 mil e R\$23 mil, mais uma vez, o principal objetivo que é o retorno dos recursos não ocorreu e há baixa probabilidade que venha a ocorrer (Rio de Janeiro, 2024) Além disso, é importante destacar que a responsabilidade – e aplicação de multas – recaiu apenas sobre dois dirigentes. Seriam,

de fato, apenas os dois os responsáveis? Quais os papéis do Comitê de Investimentos, dos Conselhos, da consultoria de investimentos, do distribuidor, gestor e administrador dos fundos à época? Até onde ia o limite de alçada dos dirigentes? É provável que tais questionamentos até encontrem respostas, mas sem a devida formalização não encontrarão respaldo jurídico para a responsabilização de todos os envolvidos.

O caso mais recente de punição efetiva ocorreu numa alocação de recursos realizada pelo Instituto de Seguridade do Servidor Municipal (ISSM) de Camaçari/BA, em que os conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia decidiram, além do ressarcimento de cerca de R\$4,2 milhões, aplicar multas e determinaram a formulação de representação ao Ministério Público Estadual contra os ex-gestores que aplicaram em fundos fraudulentos. Foram multados ainda, além dos ex-gestores, duas servidoras consideradas corresponsáveis pelas irregularidades, tendo em vista que fizeram parte do Comitê de Investimento à época das aplicações (Bahia, 2025).

As fraudes nos RPPS, felizmente, após a publicação da lista exaustiva cessaram desde 2018. Porém, da mesma forma que a legislação se adaptou e estancou os malfeitos, os malfeitores buscam adaptar-se à regulação, o que torna imprescindível que a ação esteja sempre voltada à prevenção e sirva de alerta a todos aqueles que de alguma forma, direta ou indiretamente e bem-intencionados, participam do processo decisório de investimentos.

Uma importante estratégia para se implementar nesse sentido é construir e manter uma estrutura robusta, com regras claras, responsabilidades bem definidas e alçadas de decisão implementadas, além, claro, das decisões sempre colegiadas, documentadas e publicizadas.

A essa estrutura chamamos de Governança.

#### 4 A GOVERNANÇA COMO ESCUDO À MÁ GESTÃO

A estruturação da governança é um fator chave na mitigação de riscos e prevenção de fraudes. Medidas como a exigência de certificações, a criação de comitês de investimentos e o envolvimento de membros de conselhos em decisões mais complexas de investimentos têm demonstrado eficácia ao incentivar uma gestão mais responsável.

Além disso, tanto a Portaria MTP nº 1.467/2022 quanto a Resolução CMN nº 4.963/2021 estabelecem diretrizes claras sobre dois pontos ainda negligenciados por vários RPPS, mas de suma importância numa estrutura mais robusta de governança: **a definição de alçadas e a separação de responsabilidades** (Banco Central do Brasil, 2021; Brasil, 2022b). E é sobre elas que refletiremos a seguir.

Uma gestão eficiente dos recursos depende diretamente de uma clara definição das atribuições e separação de responsabilidades de todos os órgãos e agentes envolvidos. A ausência de critérios bem estabelecidos pode gerar conflitos de interesse, sobreposição de funções ou mesmo lacunas que comprometam a integridade das decisões.

A definição precisa dos papéis de cada instância – como gestores, conselheiros, comitês e assessorias – não apenas fortalece a governança, mas também assegura maior segurança e transparência ao processo decisório. Essa separação de responsabilidades é essencial para evitar falhas operacionais e garantir que todas as decisões sejam tomadas de forma técnica, imparcial e em conformidade com as diretrizes legais e normativas aplicáveis.

A formalização das alçadas de decisão reduz incertezas, estabelece critérios objetivos para análise e facilita a fiscalização dos atos administrativos. Esse alinhamento é crucial para a proteção dos recursos, que são estratégicos para a sustentabilidade financeira do RPPS e para a garantia dos direitos dos beneficiários.

Algumas melhorias podem ser apontadas diante de uma adequada definição das atribuições e separação de responsabilidades, como (i) maior transparência: todos os envolvidos têm clareza sobre seu papel e os limites de sua atuação; (ii) redução de riscos: menor probabilidade de erros, irregularidades ou fraudes; (iii) eficiência operacional: processos decisórios mais ágeis e bem estruturados; (iv) aumento da credibilidade institucional: fortalecimento da confiança dos segurados e da sociedade na gestão do RPPS; e (v) mitigação do conflito de interesses: definição de parâmetros impessoais para deliberações.

Tanto a definição de atribuições quanto a separação de responsabilidades requerem a indicação de quem é cada um dos envolvidos – o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (Cadprev) também evoluiu nesse sentido ao exigir os cadastros com dados pessoais de todos os membros de conselhos e comitês, dirigentes e consultores. Portanto, a estrutura envolve diversos órgãos e agentes, cada um com atribuições específicas que, em conjunto, garantem o cumprimento das políticas internas e normas gerais dos RPPS.

É imprescindível que cada um desses agentes conheça não só o limite de sua atuação, mas também os limites dos demais órgãos e agentes. Isso por um motivo muito simples, porém fundamental em qualquer instância de decisão: prevenir potenciais conflitos de interesses. Tal prevenção deve ser considerada como um princípio essencial para garantir a integridade, a transparência e a eficiência na gestão dos investimentos. O estabelecimento de limites claros entre as atividades de execução, fiscalização, supervisão e decisão estratégica, evita sobreposições de papéis e reduz a possibilidade de conflitos de interesse que possam comprometer os objetivos do regime.

Com as responsabilidades e alçadas bem definidas, os dirigentes, membros do comitê e conselhos podem se aprofundar e definir fluxos de aprovações de aplicações e resgates de recursos. Um fluxo bem estruturado garante clareza, agilidade e segurança no processo.

É imprescindível ainda que a participação e indicações, opiniões ou pareceres de agentes externos, como consultores de investimentos contratados, distribuidores e demais participantes do mercado sejam parte integrante da documentação que deu suporte à tomada de decisão e deverá ser arquivada.

## 5 O QUE O FUTURO NOS RESERVA

A despeito da necessidade novas reformas e das dificuldades de gestão, os RPPS têm demonstrado muita resiliência ao longo dos últimos anos. Mudanças foram impostas em praticamente todas as áreas. Posso citar algumas como a EC 103/19 (benefícios), a IPC 14 (contabilidade), o novo Comprev, a Portaria MTP nº 1.467/2022 que alterou as regras atuariais, de investimentos e de gestão, a Resolução CMN nº 4.963/2021 (investimentos), além das discussões acerca de parcelamentos, CRP judicial, mudanças no Cadprev, entre outras (Brasil, 2019a, 2021, 2022b; Ministério da Fazenda, 2018).

Todas essas mudanças deram sua parcela de contribuição na evolução da gestão, que caminha para um modelo mais robusto de controle interno e *compliance*, tornando essas práticas uma tendência natural na administração previdenciária. Embora ainda relativamente novo, tem se tornado tema recorrente entre participantes do mercado que a próxima “bola da vez” será a estruturação do *compliance* nos RPPS. Isso deve ser festejado. A cada evolução como essa uma nova camada de blindagem é adicionada à gestão (de recursos) dos RPPS.

Desde a exigência de certificação, há mais de 10 anos – os mais antigos lembrarão da CPA-10 – passando pela criação dos comitês de investimentos, hoje assuntos consolidados em qualquer RPPS, a disseminação da cultura de *compliance* tende a reformular positivamente as gestões.

Além disso, a transparência deve ser aprimorada, garantindo não apenas publicidade, mas também qualidade, acessibilidade e clareza das informações por parte dos stakeholders.

Aqui vale citar a título de exemplo o Projeto “MPCE e a sustentabilidade da Previdência Social dos municípios cearenses”, criado em 2022, tinha como escopo “[...] induzir política pública previdenciária de transparência da gestão dos regimes próprios de previdência social (RPPS) dos municípios cearenses e induzir a adoção de práticas de gestão e governança administrativa [...]” (Ceará, 2022, n.p.). Naquele momento, em evento<sup>3</sup> promovido pelo Ministério Público do Estado do Ceará, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério da Previdência, nascia um projeto que aproximava os RPPS dos órgãos de fiscalização (e da sociedade), não com o viés punitivo visto outrora, mas com um objetivo claro de expor, por meio da transparência, as dificuldades de gestão que os regimes enfrentavam e buscar soluções sustentáveis. Infelizmente, pouco tempo depois o projeto foi descontinuado, sem razões aparentes. Restou, no entanto, plantada a semente de uma cultura de transparência e melhoria de governança nos RPPS cearenses.

Outra boa iniciativa no intuito de apoiar os RPPS na gestão dos investimentos partiu do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCR-PR) que “[...] deu início a uma fiscalização voltada à qualidade da carteira de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) mantidos pelos municípios paranaenses [...]” (Paraná, 2025, n.p.). Segundo o próprio TCE, a fiscalização não tem caráter punitivo. O objetivo é que os RPPS paranaenses adotem medidas corretivas no sentido de proteger o patrimônio dos Regimes. São ações como essas que, passo a passo, vão construindo barreiras de proteção aos recursos previdenciários.

Mais uma boa iniciativa a ser compartilhada foi a criação pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo de um painel em formato Power BI cujo objetivo é acompanhar em tempo real os investimentos

<sup>3</sup> As reformas da previdência dos municípios e os desafios para sua sustentabilidade. Acesso em: 6 abr. 2025.

dos 35 RPPS do Estado que, juntos, possuem aproximadamente, R\$13,5 bilhões em recursos aplicados.

A base de dados da ferramenta são as informações prestadas pelos RPPS ao Ministério da Previdência Social (MPS). Os dados são disponibilizados em um arquivo .CSV e, a partir dele, criadas as tabelas e gráficos (Espírito Santo, 2024, n.p.).

Ações como essa, que merecidamente foi premiada no “Marco de Medição de Desempenho (MMD) dos Tribunais de Contas” devem ser valorizadas, compartilhadas e aprimoradas, já que é opinião unânime entre os participantes do mercado que a boa gestão dos investimentos é um dos pilares que sustentam os RPPS na busca pelo seu objetivo principal que é ter recursos suficientes para custear os benefícios de todos os segurados.

Embora que ainda de forma tímida, temos visto a utilização da inteligência artificial e a análise de dados como ferramentas para a identificação de irregularidades e mitigação de riscos por parte dos órgãos de controle externo, aumentando a eficiência nas fiscalizações. Num futuro próximo, a disseminação dessas tecnologias permitirá um monitoramento mais ágil e eficaz, reduzindo o tempo de resposta a eventuais problemas na gestão dos investimentos dos RPPS.

## 6 CONCLUSÕES

A gestão de riscos nos investimentos dos RPPS passou por uma evolução significativa ao longo dos anos, impulsionada tanto por avanços regulatórios quanto pela necessidade de maior proteção contra fraudes e má administração. A implementação de normas mais rigorosas e a exigência de governança estruturada demonstraram ser fundamentais para fortalecer a segurança dos recursos previdenciários, garantindo maior transparência e responsabilidade na tomada de decisões.

Entretanto, o desafio não se encerra com a simples adequação às normas vigentes. A constante evolução do mercado financeiro, aliada à criatividade dos agentes mal-intencionados, exige que a governança e a gestão de riscos sejam aprimoradas continuamente. A cultura de *compliance*, o uso de inteligência artificial e o desenvolvimento de ferramentas para análise e fiscalização representam o futuro da proteção dos RPPS, possibilitando um monitoramento mais ágil e eficaz.

Se, no passado, a falta de controles adequados resultou em prejuízos irreparáveis, hoje, a qualificação dos agentes aliada à resiliência e a adaptação dos RPPS indicam um caminho promissor. O setor deve seguir avançando na direção de uma governança robusta, na qual os riscos assumidos sejam exclusivamente aqueles inerentes aos mercados de capitais, eliminando vulnerabilidades ligadas à gestão ineficiente ou à má-fé.

O futuro dos RPPS depende da capacidade de seus gestores e reguladores de consolidar e aprimorar boas práticas e manter um olhar atento às novas demandas e desafios, inclusive os impostos pela mudança de perfil da população que demandará em breve um esforço adicional de geração de receitas frente ao aumento da longevidade dos brasileiros e consequente pressão nas despesas previdenciárias. É bem provável, inclusive, que tenhamos que enfrentar em breve uma nova e ampla reforma da previdência.

A sustentabilidade dos regimes próprios não é apenas uma questão técnica, mas uma responsabilidade social com milhões de segurados que dedicaram uma vida inteira ao serviço público e que merecem segurança e estabilidade financeira na aposentadoria.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. *Ex-diretores do ISSM de Camaçari terão que ressarcir R\$ 4 mi aos cofres públicos*. 2025. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/ex-diretores-do-issm-de-camacari-terao-que-ressarcir-r4-mi-aos-cofres-publicos/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional (CMN). Resolução CMN nº 3.922, de 25 de novembro de 2019 (Revogado). Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 31-32, 29 nov. 2010. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=3922>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional (CMN). Resolução CMN nº 4.392, de 19 de dezembro de 2014 (Revogado). Altera a Resolução nº 3.922, de 25 de novembro de 2010, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 24, 23 dez. 2014. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=RESOLU%C3%87%C3%83O&numero=4392>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional (CMN). Resolução CMN nº 4.604, de 19 de outubro de 2017 (Revogado). Altera a Resolução nº 3.922, de 25 de novembro de 2010, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 120-130, 23 out. 2017. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=RESOLU%C3%87%C3%83O&numero=4604>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional (CMN). Resolução CMN nº 4.695, de 27 de novembro de 2018 (Revogado). Altera a Resolução nº 3.922, de 25 de novembro de 2010, que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a Resolução nº 4.661, de 25 de maio de 2018, que dispõe sobre as diretrizes de aplicação dos recursos garantidores dos planos administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 22-24, 29 nov. 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=RESOLU%C3%87%C3%83O&numero=4695>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Conselho Monetário Nacional (CMN). Resolução CMN nº 4.963, de 25 de novembro de 2021. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 389-392, 29 nov. 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4963>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. Resolução CVM 175, de 23 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a constituição, o funcionamento e a divulgação de informações dos fundos

de investimento, bem como sobre a prestação de serviços para os fundos, e revoga as normas que especifica. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 28 dez. 2022a. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol175.html>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 12 nov. 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. 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, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 27 nov. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm). Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade [...]. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 18 jun. 2019b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm). Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Portaria MPS nº 519, de 24 de agosto de 2011. Dispõe sobre as aplicações dos recursos financeiros dos Regimes Próprios de Previdência Social instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, altera redação da Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008 e da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 26 ago. 2011. Disponível em: <https://sa.previdencia.gov.br/site/2018/01/PORTARIA-MPS-n%C2%BA-519-de-24ago2011-atualizada-at%C3%A9-02jan2018.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. Portaria MTP/SPREV nº 1.467, de 2 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 02 jun. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/9PortariaMTPn1.467de02jun2022Atualizadaat3jun2024.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado. *BI Investimentos dos RPPS é reconhecido como boa prática do TCE-ES em avaliação no MMD-TC*. 2024. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/noticias/bi-investimentos-dos-rpps-e-reconhecido-como-boa-pratica-do-tce-es-em-avaliacao-no-mmd-tc/>. Acesso em: 22 mar. 2025.

LEITE, Gustavo; LEITÃO, Vitor. Regulação de investimentos dos RPPS: evolução, desafios e perspectivas. In: MORAES, Ana Cristina (coord.). *Previdência e reforma em debate: estudos multidisciplinares sobre o RPPS no contexto da Emenda Constitucional nº 103/2019*. Brasília, DF: ABIPEM, p. 192-217, 2025.

LIMA, Luis Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. Exposição temerária de recursos do RPPS: uma metodologia para estimativa de danos e sugestões para aprimorar a governança. In: MORAES, Ana Cristina (coord.). *Previdência e reforma em debate: estudos multidisciplinares sobre o RPPS no contexto da Emenda Constitucional nº 103/2019*. Brasília, DF: ABIPEM, p. 172-191, 2025.

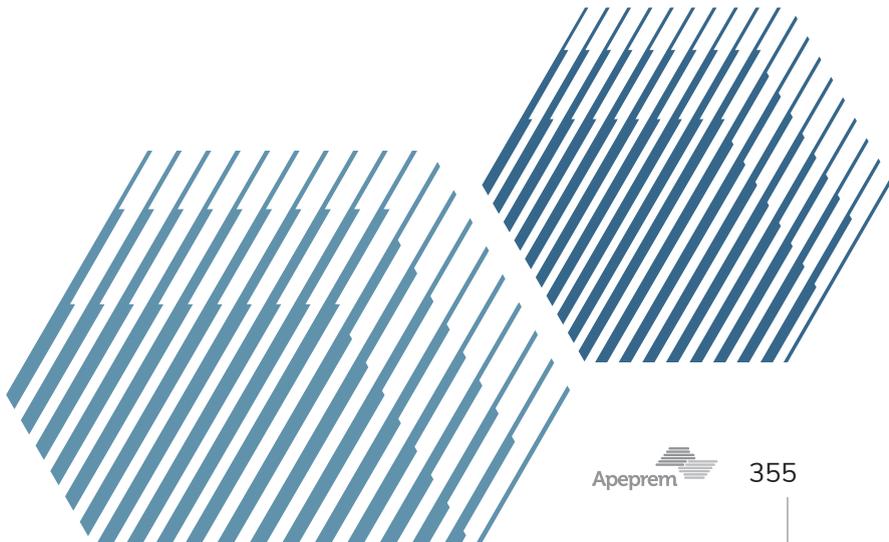
MINISTÉRIO DA FAZENDA. Tesouro Nacional. Instruções de Procedimentos Contábeis. IPC 14 – Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS. 2018. Disponível em: [https://www.fazenda.gov.br/governo/contadoria\\_geral/legislacao/tipolegisl/ipc14.pdf](https://www.fazenda.gov.br/governo/contadoria_geral/legislacao/tipolegisl/ipc14.pdf). Acesso em: 21 mar. 2025.

CEARÁ. Ministério Público do Estado do Ceará. *MPCE e a sustentabilidade da previdência social dos municípios cearenses*. Fortaleza, 12 set. 2022. Disponível em: <https://mpce.mp.br/institucional/centros-de-apoio-operacional/caodpp/projetoscaodpp/mpce-e-a-sustentabilidade-da-previdencia-social-dos-municipios-cearenses/#:~:text=O%20Projeto%20E2%80%9C%20MPCE%20e%20a%20sustentabilidade%20da,a%20ado%20C3%A7%20C3%A3o%20de%20pr%C3%A1ticas%20de%20gest%C3%A3o%20e%20governan%C3%A7a>. Acesso em: 22 mar. 2025.

OLIVEIRA, Thamires; COUTINHO, Katherine. Operação em 6 estados e no DF investiga desvio de R\$ 90 milhões de fundo previdenciário e prende prefeito no Grande Recife. *G1 Pernambuco*, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2018/10/19/policia-federal-desencadeia-operacao-abismo.ghtml>. Acesso em: 22 mar. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. Aplicações de fundos previdenciários dos municípios são fiscalizados pelo TCE-PR. *Portal TCE-PR*, 2025. Disponível em: [https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/aplicacoes-de-fundos-previdenciarios-dos-municipios-sao-fiscalizados-pelo-tce-pr/12018/N#:~:text=Aplica%C3%A7%C3%B5es%20de%20fundos%20previdenci%C3%A1rios%20dos%20munic%C3%ADpios%20s%C3%A3o%20fiscalizados%20pelo%20TCE%2DPR,-Institucional%2007%20de&text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20do,RPPS\)%20mantidos%20pelos%20munic%C3%ADpios%20paranaenses](https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/aplicacoes-de-fundos-previdenciarios-dos-municipios-sao-fiscalizados-pelo-tce-pr/12018/N#:~:text=Aplica%C3%A7%C3%B5es%20de%20fundos%20previdenci%C3%A1rios%20dos%20munic%C3%ADpios%20s%C3%A3o%20fiscalizados%20pelo%20TCE%2DPR,-Institucional%2007%20de&text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20do,RPPS)%20mantidos%20pelos%20munic%C3%ADpios%20paranaenses). Acesso em: 22 mar. 2025.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. Carmo: dano por aplicações financeiras irregulares pode passar de R\$10 milhões. *Portal TCE-RJ*, 2024. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/b2655ee5-5cfa-44bd-81bb-08dc4da7bd3f>. Acesso em: 22 mar. 2025.



# 14 OS PROCURADORES AUTÁRQUICOS MUNICIPAIS E OS EFEITOS DA ADPF 1037 – PRIMEIROS APONTAMENTOS

## **Magadar Rosalia Briguet**

Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade de São Paulo (Faculdade de Direito do Largo de São Francisco). Especialista em Direito do Estado pela USP. Especialista em Direito Constitucional Ambiental pela Escola Superior de Direito Constitucional. Coautora do livro “Previdência Social – Aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios”, ed. Atlas, 2007. Prestou consultoria jurídica à ABIPEM – Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais e da APEPREM – Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios. Ex-assessora jurídica no Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Procuradora do Município de São Paulo aposentada. Foi Chefe da Assessoria Jurídica da atual Secretaria de Gestão do Município de São Paulo. Assessora Jurídica da Presidência da Câmara do Município de São Paulo (1989-1990). Integrou a Comissão de Seguridade Social e do Advogado Público, da OAB/SP. Diretora Técnica da ABCPREV Gestão e Formação Previdenciárias. Colaboradora e palestrante em congressos, seminários e encontros e outros eventos, realizados pela APEPREM e ABIPEM, TV ABIPEM, desde 2004, e entidades públicas, inclusive Tribunais de Contas dos Municípios do Pará, do Estado do Paraná, Mato Grosso e Acre. Palestras e cursos pela ABCPREV, desde 2009, além de diversos artigos publicados.

## **Majoly Aline dos Anjos Hardy**

Formada em Direito pela Universidade Federal do Paraná, Especialista em Direito Municipal pelo IBEJ – Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos e FESP – Fundação de Estudos Sociais do Paraná, Especialista em Sistema Previdenciário: Estrutura, Gestão e Auditoria pelo Instituto de Ciências Sociais do Paraná, Especialização (Lato sensu) em Direito Previdenciário e Processual Previdenciário Aplicado pela PUC-PR, Procuradora do Município de Curitiba aposentada, foi Assessora Previdenciária do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba, Mediadora certificada pelo ICFML-Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos em Portugal, pela Universidade Católica do Porto, Membro da COPAJURE – Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes aos RPPS vinculada ao CONAPREV-Conselho Nacional dos Dirigentes de RPPS. Membro Consultor da Comissão de Direito Previdenciário da OAB/PR. Coordenadora da Pós-Graduação Advocacia em Regimes Próprios de Previdência Social da ESMAFE/PR. Autora de diversos artigos jurídicos sobre Regimes Próprios de Previdência Social.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo pretende colocar em debate as atribuições dos procuradores autárquicos, especialmente em razão das decisões judiciais que vêm de ser proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a respeito do tema da representação judicial, extrajudicial e consultiva, das Autarquias Municipais.

O objetivo do debate é trazer para os Municípios elementos importantes para a tomada de decisão quanto ao exercício do procuratório pelos servidores autárquicos, especialmente no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social Municipais<sup>1</sup>.

Preliminarmente, é necessário apontar que grande parte dos Municípios, ao instituírem os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) para seus servidores efetivos, criaram autarquias como órgãos gestores do regime. E na estrutura administrativa, entre outros cargos, previram cargos efetivos de procuradores autárquicos, para o exercício de funções jurídicas.

No artigo intitulado “A atuação do advogado nos regimes próprios de previdência”, publicado no livro Regimes Próprios: Aspectos Relevantes, Volume 8, pela Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais (ABIPEM) e Associação Paulista de Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios (APEPREM), explorou-se a importância da inserção no quadro de pessoal dos órgãos ou unidades gestoras dos regimes próprios, do cargo de advogado público, demonstrando todas as áreas afetas a esse segmento previdenciário, nas quais esses profissionais devem atuar (Hardy; Vieira, 2014).

No artigo enfatizou-se que essa contratação deveria ocorrer sempre antecipada de um concurso público e com a estruturação de carreira própria. E que as atribuições de representação judicial e extrajudicial, de

---

<sup>1</sup> Agradecemos os subsídios oferecidos pelos procuradores do Guarujá Prev João Batista Alex Sandro de Oliveira e Breno Kaiser Terzariol.

assessoria e consultoria jurídica do ente federativo devem ser conferidas a servidores efetivos, titulares de cargo de Procurador ou Advogado Público (Hardy; Vieira, 2014).

Todavia, não seria possível discorrer sobre o exercício da função de procurador municipal, sem antes falar sobre os procuradores Estaduais e os do Distrito Federal.

## 2 A REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

A representação judicial, extrajudicial e consultiva no caso dos Estados e Distrito Federal tem sido feita pela Procuradoria do Estado ou do Distrito Federal. E a cada Estado e ao Distrito Federal, em observância ao princípio da simetria<sup>2</sup>, compete organizar seus serviços, dispor sobre a criação dos órgãos públicos, criar cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica, seu regime jurídico, remuneração.

Há muito se tem indagado da repercussão das decisões do STF sobre a representação judicial, extrajudicial e consultiva dos procuradores e advogados autárquicos estaduais proferidas em várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI).

Tais ações foram interpostas objetivando a declaração de inconstitucionalidade de leis estaduais que criaram cargos efetivos de procuradores, consultores jurídicos, e advogados, em autarquias e fundações de direito público, paralelamente à Procuradoria do Estado.

Em outras Ações, a discussão se refere à possibilidade de as autarquias estaduais criarem cargo de procurador de livre provimento em comissão.

Em todas elas, o STF deixou assentado, basicamente, que é

<sup>2</sup> O Art. 61, § 1º da Constituição Federal estabelece ser da iniciativa do Presidente da República as leis sobre essas matérias (Brasil, 1988).

inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual, prevista no art. 132 da CF. Excepcionam-se as procuradorias das Universidades estaduais em razão do disposto no art. 207 da CF (Brasil, 1988).

Entretanto, as decisões proferidas, em atenção ao longo tempo de vigência de muitas leis e os atos praticados pelos procuradores autárquicos, com base no art. 27 da Lei 9.868/99, modularam os efeitos das decisões (Brasil, 1999a).

Confirmam-se as ementas dos acórdãos proferidos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Leis do Estado da Paraíba referentes ao quadro de pessoal de autarquias e fundações no âmbito estadual. Previsão de cargos de advogado (procurador) para viabilizar a criação (ou a manutenção) de órgãos de assessoramento jurídico. Atribuição de atividades de consultoria jurídica e de representação judicial, privativas dos procuradores de estado, a servidores comissionados ou a servidores efetivos admitidos mediante concurso público específico distinto do de procurador de estado. Alegação de violação do art. 132 da CF. Princípio da unicidade orgânica da advocacia pública estadual. Permissão constitucional para a excepcional manutenção de consultorias jurídicas preexistentes à Constituição (art. 69 do ADCT). Interpretação restritiva. Distinção entre “consultoria jurídica” e “procuradoria jurídica”. Autonomia das universidades estaduais (art. 207 da CF/88). Procedência parcial do pedido. Modulação dos efeitos.

1. **Conforme jurisprudência consolidada pela Suprema Corte, o exercício das atividades de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos procuradores de estado (CF/88, art. 132), sendo “inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual”** (ADI nº 5.215, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgada em 28/3/19, publicada em 1º/8/19). 2. O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido, de forma bastante restritiva, exceções à regra da unicidade orgânica da advocacia pública estadual, quando configuradas as hipóteses de (i) manutenção dos órgãos de consultorias jurídicas já existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 (ADCT, art. 69); (ii) criação de procuradorias vinculadas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, para a defesa de sua autonomia e independência perante os demais poderes (v.g., ADI nº 1.557, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgada em 31/3/04, publicada em 18/6/04; e ADI nº 94, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgada em 7/12/11, publicada em 16/12/11); e (iii) concessão de mandato ad judícia a advogados para causas especiais (v.g., Pet nº 409-AgR, Rel. Min.

Celso de Mello, red. do ac. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgada em 18/4/90, publicada em 29/6/90). 3. **O Supremo Tribunal Federal também tem decidido pela constitucionalidade da instituição de procuradorias jurídicas em universidades estaduais em razão do princípio da autonomia universitária** (v.g., ADI nº 5.262, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgada em 28/3/19, publicada em 20/8/19; e ADI nº 5.215, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 28/3/19, publicado em 1º/8/19). 4. Na espécie, o art. 6º, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.442/07 não padece de qualquer inconstitucionalidade. Além de ser de aplicável à hipótese o disposto no art. 69 do ADCT, do que se infere a validade constitucional das atividades de assessoramento jurídico, típicas de consultoria jurídica, desempenhadas pelo órgão jurídico da Universidade Estadual da Paraíba, também não se pode olvidar a legitimidade daquele órgão jurídico para representar judicial e extrajudicialmente referida universidade estadual, na esteira da jurisprudência atual da Corte. 5. **Também não há inconstitucionalidade no disposto no art. 4º, inciso V, alínea a, e no art. 20 da Lei nº 8.660 do Estado da Paraíba, visto que a própria Constituição excepciona do princípio da unicidade orgânica da advocacia pública estadual as consultorias jurídicas preexistentes, como parece ser o caso da assessoria jurídica do DETRAN/PB.** Por conseguinte, não há que se cogitar de inconstitucionalidade na existência de advogados em seu quadro de servidores, desde que a atuação deles esteja adstrita às atividades típicas de consultoria, como são as enumeradas no art. 15, incisos III a VII, do Decreto Estadual nº 7.960, de 7 de março de 1979. 6. Especificamente quanto ao art. 39 da Lei nº 8.660/08, é patente sua inconstitucionalidade, porquanto referido dispositivo legal **amplia consideravelmente as atribuições originalmente conferidas à assessoria jurídica do DETRAN/PB, passando a incumbir os respectivos advogados de atribuições de representação judicial e extrajudicial dessa autarquia estadual, o que extrapola a autorização excepcional do art. 69 do ADCT para a manutenção das consultorias jurídicas preexistentes à Constituição de 1988**, incidindo, portanto, em afronta ao art. 132 do texto constitucional. Vale ressaltar que a regra do art. 69 do ADCT estabelece exceção direcionada a situações concretas e do passado, devendo ser interpretada restritivamente, inclusive com atenção à diferenciação entre os termos “consultoria jurídica” e “procuradoria jurídica”, uma vez que essa última engloba as atividades de consultoria e representação judicial. 7. São inconstitucionais, outrossim, (a) as expressões “Advogado” e “06” do anexo II e a integralidade do anexo V da Lei nº 5.265/90 do Estado da Paraíba; (b) a expressão “ATNS-1801 Advogado” do anexo único da Lei nº 5.306/90 do Estado da Paraíba; (c) o art. 4º, inciso II, alínea b; a expressão “Advogado”, constante do art. 8º, inciso I, alínea b; o art. 23, inciso II, da Lei nº 8.437/07 do Estado da Paraíba, assim como das expressões “Advogado I”, “Advogado II”, “Advogado III”, “Advogado”, “Nível Superior” e “04”, contidas no Anexo I do referido diploma; (d) o art. 4º, inciso I, alínea a, e o art. 24, inciso I, ambos da Lei 8.462/08 do Estado da Paraíba, bem como das expressões “GANS-JUCEP-101”, “Advogado” e “02”, constantes do Anexo I da referida Lei; e, por último, (e) o art. 4º, inciso I, alínea b, e o art. 21, inciso II, ambos da Lei nº 8.699/08 do Estado da Paraíba e, ainda, das expressões “Advogado” e “04”, contidas no seu Anexo I, **por criarem ou manterem órgãos de assessoramento jurídico no âmbito das respectivas**

autarquias e fundações para o exercício de atividades típicas de representação judicial e de consultoria jurídica, paralelamente à Procuradoria-Geral do Estado da Paraíba, providos por servidores comissionados ou por servidores efetivos, aprovados em concursos específicos, diversos dos de procurador de estado, em desacordo com o art. 132 da CF. 8. Pedido ao qual se julga parcialmente procedente para (i) declarar a constitucionalidade do art. 6º, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.442/07 do Estado da Paraíba; (ii) declarar a inconstitucionalidade do art. 39 da Lei nº 8.660/08 do Estado da Paraíba e dar interpretação conforme à Constituição Federal ao disposto no art. 4º, inciso V, alínea a, e ao art. 20 da Lei nº 8.660/08 do Estado da Paraíba, para explicitar que as atribuições dos advogados pertencentes aos quadros do DETRAN/PB estão adstritas às atividades típicas de consultoria, como são as enumeradas no art. 15, incisos III a VII, do Decreto Estadual nº 7.960, de 7 de março de 1979; e (iii) declarar a inconstitucionalidade (a) das expressões “Advogado” e “06” do anexo II e a integralidade do anexo V da Lei nº 5.265/90 do Estado da Paraíba; (b) da expressão “ATNS-1801 Advogado” do anexo único da Lei nº 5.306/90 do Estado da Paraíba; (c) do art. 4º, inciso II, alínea b; da expressão “Advogado”, constante do art. 8º, inciso I, alínea b; do art. 23, inciso II, todos da Lei nº 8.437/07 do Estado da Paraíba, assim como das expressões “Advogado I”, “Advogado II”, “Advogado III”, “Advogado”, “Nível Superior” e “04”, contidas no Anexo I do referido diploma; (d) do art. 4º, inciso I, alínea a, e do art. 24, inciso I, ambos da Lei 8.462/08 do Estado da Paraíba, bem como das expressões “GANS-JUCEP-101”, “Advogado” e “02”, constantes do Anexo I da referida lei; e, por último, (e) do art. 4º, inciso I, alínea b, e do art. 21, inciso II, ambos da Lei nº 8.699/08 do Estado da Paraíba e, ainda, das expressões “Advogado” e “04”, contidas no seu Anexo I. 9. Tendo em vista razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, bem como visando manter a coerência e a harmonia dos precedentes formados na Corte, especialmente na ADI nº 145-ED, Rel. Min. Dias Toffoli, na ADI nº 6.292, Rel. Min. Gilmar Mendes, e na ADI nº 5.109-ED-segundos, Rel. Min. Luiz Fux, modulam-se os efeitos da decisão, a fim de se conferirem a ela efeitos prospectivos, de modo que só passe a produzir seus efeitos a partir de 24 (vinte e quatro) meses da data da publicação da ata de julgamento. **Ficam ressalvados dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade todos os atos praticados pelos advogados (e/ou procuradores) das respectivas autarquias e fundações estaduais até o advento do termo ora assinado, a partir de quando (i) devem ser considerados em extinção os cargos e as carreiras de advogado dessas autarquias e fundações; (ii) seus atuais ocupantes ficarão impedidos de exercer as funções relativas à representação judicial; e (iii) viabilizar-se-á que tais servidores exerçam, excepcionalmente, atribuições de consultoria jurídica, desde que sob supervisão técnica do Procurador-Geral do Estado da Paraíba** (ADI 7.218, Rel. Min. Dias Toffoli, p. 10.04.2024) (Brasil, 2024a, grifo nosso).

CONSTITUCIONAL. LEIS ESTADUAIS. CARGOS EM COMISSÃO NOS QUADROS DO PODER EXECUTIVO. ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICAS. REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DO ENTE FEDERADO. ATRIBUIÇÕES

PRIVATIVAMENTE OUTORGADAS AOS PROCURADORES DO ESTADO (CF, ART. 132). PRINCÍPIO DA UNICIDADE ORGÂNICA. PRECEDENTES. PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES EM MANDADO DE SEGURANÇA NO EXERCÍCIO DE CONSULTORIA JURÍDICA E REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA AUTORIDADE APONTADA COMO COATORA. ATIVIDADE PRÓPRIA DOS ADVOGADOS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE DE FORNECIMENTO DE SUBSÍDIOS PELA PRÓPRIA AUTORIDADE COATORA. ASSESSORIA TÉCNICO-NORMATIVA E CONTROLE INTERNO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PARA QUE A ATUAÇÃO SE RESTRINJA A ATOS QUE NÃO ENVOLVAM AQUELES EXCLUSIVOS DOS PROCURADORES DO ESTADO. ASSESSORIA JURÍDICA DE SECRETARIAS ESTADUAIS E DA CONTROLADORIA GERAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PARA EXIGIR A OCUPAÇÃO POR MEMBRO DA CARREIRA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. EFICÁCIA EX NUNC. 1. O art. 132 da Constituição Federal outorga exclusivamente aos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – organizados em carreira na qual o ingresso depende de concurso público de provas e títulos – a representação judicial e extrajudicial bem como a consultoria e a assessoria jurídicas das respectivas unidades federadas. Princípio da unicidade orgânica. 2. À luz da jurisprudência do Supremo, é vedada a criação, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, de órgãos jurídicos paralelos ou alheios aos quadros da Procuradoria-Geral do Estado, para o desempenho das atividades reservadas aos advogados públicos. 3. É inconstitucional disposição normativa que confere a titular de cargo em comissão de assessoria jurídica pertencente aos quadros do Executivo e não provido por Procurador do Estado a produção de informações em mandado de segurança em que a autoridade apontada como coatora seja da respectiva Secretaria. Atividade de consultoria jurídica e representação judicial da autoridade coatora privativa de advogado público. Possibilidade de fornecimento, pela própria autoridade coatora, de subsídios atinentes à matéria da demanda. 4. Parte das atribuições do Coordenador de Assessoria Técnico-Normativa e Controle Interno e do Assistente de Assessoria Técnico-Normativa e Controle Interno previstas no art. 6º da Lei n. 10.467/2015 do Estado da Paraíba consiste em auxiliar os advogados públicos, sem que isso implique usurpação de funções. Nada obstante, as atividades genéricas podem, na prática, resvalar naquelas reservadas aos Procuradores do Estado. Atribuição de interpretação conforme à Constituição ao dispositivo, para consignar que os titulares desses cargos devem ter atuação restrita a atos prestados ao ente público que não envolvam representação, judicial ou extrajudicial, do Estado, tampouco consultoria e assessoria jurídicas. 5. As nomenclaturas “Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia”, “Coordenador da Assessoria Jurídica da Controladoria Geral do Estado” e “Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão” sugerem atribuições privativas dos Procuradores do Estado, devendo ser por eles providos. Atribuição de interpretação conforme à Constituição. 6. Modulação dos efeitos da decisão (Lei n. 9.868/1999, art. 27), para conferir-lhe eficácia ex nunc e resguardar, até a publicação da ata deste julgamento, os atos praticados sob a vigência

das leis estaduais questionadas e a boa-fé dos ocupantes dos referidos cargos em comissão. 7. Pedido julgado procedente, em parte, para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “e produção de informações em mandado de segurança em que a autoridade apontada como coatora seja da respectiva Secretaria” contida no art. 6º, § 1º e inciso II, da Lei n. 10.467/2015 do Estado da Paraíba; (ii) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 6º da Lei n. 10.467/2015 do Estado da Paraíba, a fim de excluir do âmbito de atribuições dos cargos de Coordenador de Assessoria Técnico-Normativa e Controle Interno e de Assistente de Assessoria Técnico-Normativa e Controle Interno o desempenho das funções de consultoria e assessoramento jurídicos, privativas dos Procuradores do Estado; (iii) atribuir interpretação conforme à Constituição ao Anexo Único da Lei n. 10.569/2015, bem como aos Anexos III e IV da Lei n. 11.830/2021, ambas do Estado da Paraíba, de modo a consignar a obrigatoriedade de provimento por integrante da carreira de Procurador do Estado dos seguintes cargos: Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia; Coordenador da Assessoria Jurídica da Controladoria Geral do Estado; e Coordenador de Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado do Planejamento; e (iv) conferir eficácia *ex nunc* a esta decisão, a fim de que produza efeitos a partir da publicação da ata de julgamento, resguardando-se os atos praticados na vigência das normas impugnadas e consignando-se a inexigibilidade de devolução dos valores recebidos pelos ocupantes dos cargos de Coordenador da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado da Infraestrutura, dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia, Coordenador da Assessoria Jurídica da Controladoria Geral do Estado e Coordenador de Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado do Planejamento (ADI 4.843, Rel. Min. Nunes Marques, p. 11.03.2025) (Brasil, 2025a).

Embargos de declaração. Ação direta de inconstitucionalidade. Declaração de inconstitucionalidade da expressão procuradorias autárquicas contida no art. 152, parágrafo único, da Constituição do Estado do Ceará. Possibilidade e necessidade de modulação dos efeitos da decisão. Atendimento dos pressupostos previstos no art. 27 da Lei nº 9.868/99. Ressalva da validade dos atos praticados. Carreira em extinção. Impossibilidade de representação judicial. Atribuição excepcional do exercício de consultoria jurídica aos procuradores autárquicos, sob supervisão técnica do procurador-geral do Estado. Embargos parcialmente acolhidos. 1. Embargos de declaração opostos pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e pelo Governador do Estado do Ceará contra o acórdão no qual se julgou parcialmente procedente a ação direta, no ponto em que se declarou inconstitucional a expressão *procuradorias autárquicas* contida no parágrafo único do art. 152 da Constituição do Estado do Ceará. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido do cabimento de embargos de declaração para se pleitear a modulação dos efeitos das decisões proferidas em sede de controle concentrado de inconstitucionalidade. Precedentes. 3. Como corolário do princípio da nulidade da lei inconstitucional, as decisões do

Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade têm efeitos retroativos à edição do ato normativo impugnado. Tal regra, entretanto, comporta a exceção prevista no art. 27 da Lei nº 9.868/99, que autoriza o Plenário desta Corte, por maioria de dois terços de seus membros, a restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade quando presentes razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social. 4. Na espécie, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo questionado gera dúvidas quanto à validade da atuação dos procuradores autárquicos ao longo dos quase 29 (vinte e nove) anos em que o parágrafo único do art. 152 da Constituição do Estado do Ceará esteve em vigor, as quais trazem para o caso concreto situação de grave insegurança jurídica. Além disso, a fiel observância da decisão não prescinde da adoção de inúmeras providências por parte do estado, com a finalidade de adequar, de modo efetivo, a estrutura de sua Procuradoria-Geral à absorção das atribuições que estiveram naquele período sob responsabilidade das procuradorias autárquicas. 5. Estão presentes não só razões de segurança jurídica, mas também de excepcional interesse social, sobretudo quanto à efetiva continuidade da prestação dos serviços públicos, sem se olvidar a boa-fé dos procuradores autárquicos, que ingressaram na carreira pela via do concurso público, impondo-se a modulação dos efeitos da decisão embargada. 6. Visando manter a coerência e a harmonia dos precedentes formados na Corte, e na linha do que ficou decidido no julgamento da ADI nº 6.292, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, e da ADI nº 5.109 ED-Segundos, cuja relatoria é do Ministro Luiz Fux, o Plenário propôs a modulação temporal dos efeitos da decisão embargada para (i) ressaltar dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade todos os atos praticados pelos procuradores autárquicos até a data da publicação da ata do julgamento dos presentes embargos; (ii) colocar em extinção a(s) carreira(s) de procurador autárquico do Estado do Ceará; (ii) impedir que seus atuais ocupantes exerçam funções relativas à representação judicial, permitindo-lhes que realizem, excepcionalmente, atribuições de consultoria jurídica, desde que sob supervisão técnica do procurador-geral do Estado do Ceará. 7. Embargos de declaração parcialmente acolhidos (ADI 145 ED, Rel. Min. Dias Toffoli, p. 07.10.2021) (Brasil, 2021).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL DE RORAIMA N. 42/2014. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. EXCLUSIVIDADE DA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E DA CONSULTORIA JURÍDICA PELOS PROCURADORES DE ESTADO. PRINCÍPIO DA UNICIDADE. ART. 132 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CRIAÇÃO POR LEIS ESTADUAIS DE CARGOS EM ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA COM ATRIBUIÇÕES INERENTES À PROCURADORIA DE ESTADO: IMPOSSIBILIDADE. CONSTITUCIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO DE PROCURADORIA EM UNIVERSIDADE ESTADUAL EM RAZÃO DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. AÇÃO PARCIALMENTE PREJUCIADA E NA OUTRA EXTENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (ADI 5.262. Rel. Min. Carmen Lúcia, p. 20.08.2019) (Brasil, 2019d).

Direito Constitucional e Administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda à Constituição Estadual que cria o cargo de Procurador Autárquico, em estrutura paralela à Procuradoria do Estado. Inconstitucionalidade formal e material. 1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que viola a separação dos poderes emenda à Constituição Estadual que trate de regime jurídico de servidores públicos, em razão de se tratar de matéria reservada à lei ordinária e de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 2. O exercício da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos Estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos Procuradores do Estado (art. 132, CF/88), sendo vedada a criação de Procuradoria Autárquica para a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais. 3. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a unicidade orgânica da advocacia pública estadual, incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta, com exceção dos seguintes casos: (i) procuradorias jurídicas nas Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas para a defesa de sua autonomia e assessoramento jurídico de suas atividades internas (ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes); (ii) contratação de advogados particulares em casos especiais (Pet 409-AgR, Rel. Min. Celso de Mello); e (iii) consultorias paralelas à advocacia estadual que já exerciam esse papel à época da promulgação da Constituição de 1988 (art. 69 do ADCT). 4. Na linha dos precedentes desta Corte, considero que as universidades estaduais também podem criar e organizar procuradorias jurídicas, em razão de sua autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial (art. 207, caput, CF/88). Tais órgãos jurídicos exercem um papel fundamental na defesa dos interesses das universidades, inclusive em face dos próprios Estados-membros que as constituíram. Portanto, em razão da autonomia universitária e seguindo a lógica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, a existência dessas procuradorias não viola o art. 132 da Constituição. 5. A transformação de cargos e a concessão de equiparação remuneratória entre cargos distintos constituem flagrantes violações à regra do concurso público (art. 37, II, c/c art. 132, CF/88), à vedação de equiparação ou vinculação remuneratória entre cargos públicos diversos (art. 37, XIII, CF/88) e aos critérios de fixação remuneratória dos servidores públicos (art. 39, §1º, CF/88). 6. Procedência do pedido, com a fixação da seguinte tese: “É inconstitucional a criação de Procuradorias Autárquicas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, em razão da violação à unicidade orgânica da advocacia pública estadual” (ADI 5.215, Rel. Min. Roberto Barrosos, p. 01.08.2019) (Brasil, 2019c).

PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. Ao Chefe do Executivo local compete a iniciativa de projetos de lei concernentes à respectiva estrutura administrativa, a teor do disposto nos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal, aplicáveis aos Estados por força da simetria. ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL – UNICIDADE – PROCURADORIAS AUTÁRQUICAS E FUNDACIONAIS – INSTITUIÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE. Ante o princípio da unicidade orgânica das Procuradorias estaduais – artigo 132

da Constituição Federal –, surge inconstitucional restrição, considerada manifestação do poder constituinte derivado local, do âmbito de atuação dos Procuradores do Estado à defesa e assessoramento jurídico dos órgãos da Administração direta mediante a “constitucionalização” de carreiras de Procurador Autárquico e de Advogado de Fundação à margem da estrutura da Procuradoria-Geral do Estado, ressalvada regra excepcional contida no artigo 69 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADI 4.449, Rel. Min. Marco Aurélio, p. 01.08.2019) (Brasil, 2019b).

**E M E N T A:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR 11/91, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ART. 12, CAPUT, E §§ 1º E 2º; ART. 13 E INCISOS I A V) - ASSESSOR JURÍDICO - CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO - USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. - O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal. A Constituição da República, em seu art. 132, operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos (ADI 881 MC, Rel. Min. Celso de Mello, p.25.04.97) (Brasil, 1997c).

Interessante notar que anteriormente, na discussão da ADI 1.434, o STF já havia decidido ser inconstitucional norma estadual que equiparava os vencimentos dos procuradores autárquicos estaduais aos dos procuradores do Estado, mas não adentrara à constitucionalidade das normas atinentes à instituição dos procuradores autárquicos (Brasil, 2000).

**EMENTA:** Servidor público: remuneração: equiparação, por norma constitucional estadual, de Procuradores Autárquicos e Procuradores do Estado, em vencimentos e vantagens: inconstitucionalidade formal e material. I. Processo legislativo: modelo federal: iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados-membros. 1. As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito - como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada - ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República. 2. Essa orientação - malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado-membro - é de aplicar-se em termos ao poder constituinte local, quando seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na

legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo, a exemplo da área de iniciativa reservada do executivo ou do judiciário: é o que se dá quando se eleva ao nível constitucional do Estado-membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal, como sucede, na espécie, com a equiparação em vencimentos e vantagens dos membros de uma carreira - a dos Procuradores Autárquicos - aos de outra - a dos Procuradores do Estado: é matéria atinente ao regime jurídico de servidores públicos, a ser tratada por lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, c). 3. O princípio da irredutibilidade de vencimentos não inibe a declaração de inconstitucionalidade da norma de equiparação questionada, cuja invalidade, de resto, não alcança por si só a identidade da remuneração das carreiras consideradas, na medida em que, como se afirma, decorre ela de leis válidas anteriores que a ambas hajam atribuído os mesmos vencimentos. II. Controle direto de inconstitucionalidade: prejuízo. Julga-se prejudicada total ou parcialmente a ação direta de inconstitucionalidade no ponto em que, depois de seu ajuizamento, emenda à Constituição haja ab rogado ou derogado norma de Lei Fundamental que constituísse paradigma necessário à verificação da procedência ou improcedência dela ou de algum de seus fundamentos, respectivamente: orientação de aplicar-se no caso, no tocante à alegação de inconstitucionalidade material, dada a revogação primitiva do art. 39, § 1º, CF 88, pela EC 19/98. (ADI 1.434, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, p. 25.02.2000)<sup>3</sup> (Brasil, 2000).

A partir dessas decisões, surgiu entre os procuradores das autarquias municipais insegurança jurídica com relação à regularidade de sua situação funcional, ao considerarem que o mesmo entendimento poderia ser-lhes aplicado e, sendo assim, qual o destino que lhes seria reservado, quanto às funções por eles exercidas, inclusive de representação judicial, extrajudicial e consultiva das autarquias municipais, em especial, das previdenciárias.

<sup>3</sup> O posicionamento do TJSP, mais tarde, entretanto, reconheceu o direito de o procurador autárquico do Estado de São Paulo, aposentado, de receber a verba honorária, nos termos da LC 1077/08 (Ap. 0014045-64.2011.8.26.0053, 3ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Amorim Cantuária, j. 13.11.12; Ap. 0014046-49.2011.8.26.0053, 6ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Sidney Romano dos Reis, j. 13.08.12). Sobre matéria análoga, no ARE 1.119.289, em decisão monocrática, o Min. Gilmar Mendes denegou seguimento ao recurso, por se tratar de controvérsia que demandava interpretação da legislação infraconstitucional (p. 20.04.2018) (Brasil, 2018b; São Paulo, 2012a, 2012b).

### 3 OS ARTIGOS 131 E 132 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

De se registrar que as carreiras jurídicas públicas estão previstas em dois dispositivos constitucionais, o art. 131 e o 132, que estabelecem:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (redação da EC 19/98)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias (Brasil, 1988).

Na Constituição Federal, temos, portanto, duas carreiras jurídicas: a Advocacia da União, para representação das questões jurídicas afetas à União e a Procuradoria dos Estados e do Distrito Federal, para representação das questões jurídicas dos Estados e do Distrito Federal. Tais carreiras, pelo fato de estarem previstas na Constituição, gozam do status de carreiras de Estado (Brasil, 1988).

Como se vê, o art. 132 é omissivo com relação à representação judicial e extrajudicial de uma das unidades da federação: o município (Brasil, 1988).

A ausência de tratamento específico na Constituição Federal acerca da carreira jurídica municipal fez surgir a prática comum e reiterada de criação de cargos em comissão, o que tem sido rechaçado pelo Judiciário.

A esse respeito, confira-se a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, nos autos da ADI nº 00001653420128080000, cuja ementa é a seguinte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL - REJEITADA - MÉRITO - MUNICÍPIO DE LINHARES - ARTIGO 329 E ANEXO II DA LEI Nº 2.560/2005 - CARGO DE PROCURADOR MUNICIPAL - FUNÇÃO COMISSIONADA - IMPOSSIBILIDADE - CARREIRA ACESSÍVEL SOMENTE POR CONCURSO PÚBLICO - PREVISÃO CONSTITUCIONAL - ARTIGO 132 DA CARTA MAGNA E 122 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA PELA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - PRINCÍPIO DA SIMETRIA - APLICAÇÃO DOS EFEITOS MODULADORES DA DECISÃO - EFEITO EX NUNC - MANUTENÇÃO DOS ATOS JÁ PRATICADOS - FIXAÇÃO DE OITO (08) MESES PARA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Preliminar de Inépcia da inicial

1. A preliminar suscitada de inépcia da inicial é matéria a ser tratada quando da análise do mérito da ação declaratória, pois os fundamentos apresentados possuem direta relação com a questão de fundo aventada. 2. Preliminar não conhecida.

Mérito

1 - Apesar do município ter sua autonomia política administrativa preservada dentro do nosso sistema jurídico essa não poderá se distanciar dos princípios estabelecidos nas constituições federal e estadual, conforme se denota do artigo 29 da Constituição Republicana e do artigo 20 da Lei Máxima do Estado do Espírito Santo.

2 - Apesar da exigência constitucional do concurso público, a ausência de uma abordagem específica da Constituição Federal acerca da carreira jurídica municipal fez surgir uma comum e reiterada presença de cargos comissionados nesses setores, contudo, por meio de uma análise principiológica e constitucional, percebe-se que a estruturação das carreiras jurídicas municipais deve efetivar-se de forma simétrica às carreiras jurídicas da união e dos estados federados, sob pena, ao se adotar caminho diverso, de vir a incorrer em uma flagrante ofensa a diversos princípios constitucionais regentes da atividade administrativa e da Constituição Federal.

3 - A formação dos quadros da administração pública deve, obrigatoriamente, obedecer ao que prescreve o artigo 37, caput, da Constituição Federal, que elenca como princípios basilares da administração pública a legalidade, a

impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

4 - Pela análise do artigo 132 da Carta Magna, e artigo 122 da Constituição do Estado do Espírito Santo, não pode o Município criar sua advocacia pública essencialmente com servidores comissionados, pois estaria se afastando do modelo constitucionalmente desejado pelo legislador constituinte, eis que o desejo da norma máxima é aquele que impõe o ingresso na carreira da advocacia pública por meio de concurso público de provas e títulos, e que deve ser reprisado nas Leis Orgânicas Municipais, em atenção ao princípio da simetria e aos pensamentos principiológicos da administração pública.

5 - Conforme depreende-se do artigo 33, da Lei Municipal n. 2560/2005, ora impugnada, os procuradores jurídicos, admitidos pela municipalidade em cargos em comissão, atuavam em atividades meramente técnicas, rotineiras, relacionadas à atividade-meio da Administração Pública, o que deve ser desempenhado pelos servidores efetivos nomeados por concurso, este a ser realizado pelo Poder Público e, assim sendo, é evidente que a nomeação (admissão) das funções listas no artigo 329, em conjunto com o anexo II, da Lei n.º 2.560/2005, do Município de Linhares, para exercerem a função de procurador municipal, é ofensiva à ordem constitucional que contempla o concurso público como mecanismo de acesso ao funcionalismo público, fixado no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

6 - Aplicando o efeito modulador das decisões lançadas em Ação Direta de Inconstitucionalidade, deve no presente caso ser fixado o efeito *ex nunc* à presente decisão, objetivando preservar os atos já praticados em defesa do município, pois em nenhum momento foi apontado na inicial a ausência ou ineficiência dos atos jurídicos já praticados, devendo, pois, serem eles mantidos, fixando-se o prazo de oito (08) meses para a realização do concurso público.

7 - Ação julgada procedente.

(TJ-ES - ADI: 00001653420128080000, Relator.: JOSÉ LUIZ BARRETO VIVAS, Data de Julgamento: 13/12/2012, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 30/01/2013) (Espírito Santo, 2013).

Nesse caso, sustentou-se a necessidade de as carreiras jurídicas municipais fossem estruturadas de maneira simétrica às carreiras da União e dos Estados federados.

De fato, a omissão da Constituição Federal não pode significar que a advocacia municipal, deixa de ser pública, ou carreira de Estado, ou seja, pode ser exercida por pessoal não concursado, ocupantes de cargos em comissão ou por terceiros, contratados para prestar serviços jurídicos ao Município.

O Código de Processo Civil (CPC) estabelece no art. 75 que:

Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

I - a União, pela Advocacia-Geral da União, diretamente ou mediante órgão vinculado;

II - o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores;

III - o Município, por seu prefeito, procurador ou Associação de Representação de Municípios, quando expressamente autorizada; (Redação dada pela Lei nº 14.341, de 2022)

IV - a autarquia e a fundação de direito público, por quem a lei do ente federado designar;

[...]

§ 4º Os Estados e o Distrito Federal poderão ajustar compromisso recíproco para prática de ato processual por seus procuradores em favor de outro ente federado, mediante convênio firmado pelas respectivas procuradorias.

§ 5º A representação judicial do Município pela Associação de Representação de Municípios somente poderá ocorrer em questões de interesse comum dos Municípios associados e dependerá de autorização do respectivo chefe do Poder Executivo municipal, com indicação específica do direito ou da obrigação a ser objeto das medidas judiciais. (Incluído pela Lei nº 14.341, de 2022) (Brasil, 2015a).

A leitura do inciso III do dispositivo deve ser conciliada com o art. 182 do CPC que prescreve:

Incumbe à Advocacia Pública, na forma da lei, defender e promover os interesses públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio da representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta (Brasil, 2015a, art. 182).

Dessa forma, conclui-se que compete a todos os entes federativos, incluindo-se os Municípios, a representação judicial e consultiva, por meio da Advocacia Pública.

#### 4 A PEC 28/2023

Não obstante a indigitada previsão da legislação processual, a ausência do reconhecimento **formal** do Município na Constituição como integrante da Advocacia Pública levou os órgãos representativos das procuradorias municipais a submeter ao Legislativo Federal o Projeto de Emenda Constitucional-PEC nº 17/2012, que buscava alterar o caput do art. 132 da Constituição Federal e lhe acrescentava um parágrafo 2º, os quais, conjuntamente, conferiam aos procuradores municipais o status de carreira de Estado reservado, no texto atual daquele dispositivo da Constituição, aos procuradores do Estado e do Distrito Federal (Brasil, 2012).

A proposta original acabou por gerar nova proposta do Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB) e outros, que está tramitando como PEC 28/2023, cujo teor aprovado na CCJ é o seguinte:

Altera o art. 132 da Constituição Federal para incluir os Procuradores dos Municípios entre os que compõem a advocacia pública e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 132. Os Procuradores dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica dos respectivos entes federados.

§ 1º Com relação aos Procuradores dos Municípios, aplica-se obrigatoriamente o disposto no caput aos entes municipais com população igual ou superior a 60.000 (sessenta mil) habitantes, podendo os Municípios com população inferior a esse quantitativo, em face de suas peculiaridades, serem representados por advogados ou sociedade de advogados contratados nos termos do art. 37, inciso XXI, e do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2º Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

§ 3º O disposto neste artigo não prejudica as atribuições conferidas aos chefes de Poder Executivo por esta Constituição Federal e, nos termos de seu art. 125, § 2º, pelas Constituições estaduais.” (NR)

“Art. 132-A. Aos titulares de cargos efetivos de representação, consultoria e assessoramento jurídico a órgãos ou entidades públicas, admitidos sempre mediante concurso público, são assegurados todos os direitos, deveres funcionais e garantias da advocacia.”

Art. 2º Com relação aos Procuradores dos Municípios, o disposto no art. 132 da Constituição Federal será efetivado nos seguintes prazos, contados da entrada em vigor desta Emenda Constitucional ou, quando posterior, do censo demográfico promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística que registre quantitativos populacionais na respectiva faixa:

I – 6 (seis) anos, para os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 8 (oito) anos, para os Municípios a partir de 60.000 (sessenta mil) até 100.000 (cem mil) habitantes.

Art. 3º Em relação aos Municípios que já tenham atendido às disposições contidas no caput do art. 132 da Constituição Federal, independentemente do número de habitantes, esta Emenda Constitucional produz efeitos imediatos.

Art. 4º O disposto nesta Emenda Constitucional não obsta, mesmo em relação a Municípios que já tenham ou que venham a instituir Procuradorias, a contratação excepcional de advogados ou sociedade de advogados para serviços especializados, observado o interesse público.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação (Brasil, 2023).

A institucionalização da Procuradoria Municipal como carreira de Estado significa um avanço significativo na valorização das funções jurídicas dentro do poder público municipal.

A medida objetiva não apenas fortalecer a carreira, mas também garantir um atendimento jurídico de qualidade, com um corpo estável de procuradores municipais, com garantias e direitos assegurados, que irão atuar com maior independência e autonomia técnica.

A crítica que se faz à PEC 28/2023 é no sentido de que a Advocacia Pública seria uma carreira de Estado para uns Municípios, sendo obrigatória para aqueles com determinado número de habitantes e facultativo ou livre para outros, o que equivale a dizer, então, que a representação judicial

e consultiva nesses casos, seria feita por advogados ou sociedade de advogados contratados nos termos do art. 37, inciso XXI, da CF<sup>4</sup>, e do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (Brasil, 1988, 1994).

A seguir essa norma, caberia, então, a representação judicial e consultiva de advogados, por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

A nosso ver, a terceirização da representação judicial e consultiva só deveria ser admitida em casos excepcionais e devidamente justificada, atendendo critérios de necessidade, especialização e transparência, de modo que não haja favorecimento indevido ou conflito de interesses. Dessa forma, é preciso ter sempre garantido o interesse público acima dos interesses particulares<sup>5</sup>.

A Associação Nacional das Procuradorias e dos Procuradores Municipais (ANPM) vem atuando para a concretização dessa carreira em todos os municípios, atuando politicamente para a aprovação de alterações na Constituição Federal. Enquanto isso aprova enunciados pertinentes à carreira e atuação dos procuradores municipais a exemplo do Enunciado nº 24:

CARGO DE PROCURADOR. INGRESSO NA FORMA DO ARTIGO 132 DA CF/88. Os municípios devem dispor de Procurador mediante o ingresso na forma do Art. 132 da CF, com carreira estruturada por Lei Orgânica própria. Os princípios constitucionais da simetria, razoabilidade e da segurança jurídica dos cidadãos impõem a existência de uma estrutura jurídica permanente, na forma do modelo constitucional, o que fortalece o ideal federativo (ANPM,

4 XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988, art. 37, inc. XXI).

5 Inicialmente a ANPM entendia que as carreiras deveriam ser criadas apenas para capitais e municípios de grande e médio porte, mas ao alterar a redação originária do Enunciado 24 concluiu que todos os municípios devem instituí-las. Confira-se a redação originária do Enunciado: As Capitais e os Municípios de grande e médio porte devem dispor de Procuradorias estruturadas em carreira, na forma do artigo 132 da CF. Os princípios constitucionais da simetria, razoabilidade e da segurança jurídica dos cidadãos impõem a existência de uma estrutura jurídica permanente, na forma do modelo constitucional, o que fortalece o ideal federativo (ANPM, s.d.).

s.d., p. 105).

Parece não discrepar desse entendimento, as decisões do STF que têm assentados os requisitos para contratação, pela Administração Pública: existência de procedimento formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço; demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; cobrança de preço compatível com o praticado no mercado (Inq. 3074, 1ª Turma, Rel. Min. Roberto Barros, p. 03.10.2014<sup>6</sup>) (Brasil, 2014).

Recentemente, o STF firmou entendimento, reconhecida a repercussão geral do Tema 309, no sentido de que:

No que diz respeito aos arts. 13, inciso V, e 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, deve-se ter em mente, como bem apontou o Ministro Roberto Barroso, que a disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132 da CF) impõe que, em regra, **a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos**. Excepcionalmente, caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública. 4. Ainda em relação aos dispositivos mencionados, insta realçar que, mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados se encontram dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. 5. **Foram fixadas as seguintes teses de repercussão geral:** “a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária. b) **São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração**

6 EMENTA: IMPUTAÇÃO DE CRIME DE INEXIGÊNCIA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR FALTA DE JUSTA CAUSA. A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. Incontroversa a especialidade do escritório de advocacia, deve ser considerado singular o serviço de retomada de concessão de saneamento básico do Município de Joinville, diante das circunstâncias do caso concreto. Atendimento dos demais pressupostos para a contratação direta. Denúncia rejeitada por falta de justa causa (Brasil, 2014).

Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.”

6. RE nº 610.523/SP julgado prejudicado e RE nº 656.558/SP ao qual se dá provimento, restabelecendo-se a decisão em que se julgou improcedente a ação. (RE 656558, Relator Dias Toffoli, p. 26.02.2025) (Brasil, 2025b, grifo nosso).

Na mesma direção, o Tribunal de Contas da União decidiu, pelo Acórdão 2621/2022<sup>7</sup> que:

SUMÁRIO: DENÚNCIA. CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE SÃO PAULO. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO PARCIAL DAQUELAS APRESENTADAS PELA PRESIDENTE DA ENTIDADE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO. MULTA. COMUNICAÇÕES.

[...]

Na contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação (art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993), é necessário que a Administração demonstre, previamente, que os honorários ajustados encontram-se dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas

7 No caso analisado pelo TCU os advogados do quadro do Conselho Regional de Medicina de São Paulo esclareceram que não tinham competência para a atuação criminal especializada exigida para o caso: “16. No caso sob exame, os advogados da autarquia, ao serem demandados pela presidente da entidade a realizarem “procedimentos no âmbito criminal, tais como: requerimento de instauração de inquérito policial, condução e acompanhamento de oitivas [...] além de eventual processo criminal, em face de funcionários e conselheiros”, responderam que “não possuíam condições técnicas suficientes e necessárias para a realização das demandas solicitadas” e que o exercício de suas atividades “não abarca procedimentos criminais de alta complexidade, os quais demandam conhecimentos específicos e expertise diferenciada na área de Direito Criminal” e destacaram a viabilidade de contratação de advogado externo e especializado, por inexigibilidade. 17. A unidade instrutiva, conforme instrução de peça 20, entendeu razoáveis as justificativas apresentadas pelo conselho para a contratação, destacando “que os integrantes do quadro efetivo de advogados do conselho declinaram expressamente da competência para representar o conselho, pelos fundamentos elencados no Memorando juntado à peça 16, p. 4-10”. 18. Especificamente quanto à natureza do objeto, considerado o particular contexto vivenciado pela autarquia, envolvendo ex-funcionários e ex-conselheiros, a manifestação dos advogados da entidade e o serviço que seria efetivamente foi prestado, entendo que se encontra justificada a decisão de contratar diretamente, com fundamento no art. 25 da Lei 8.666/1993, profissional notoriamente especializado, merecedor da confiança objetiva do administrador, para prestação de serviços advocatícios que não eram rotineiros e que teriam e tiveram características predominantemente intelectuais [...]” (Brasil, 2022b).

as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. [...] Essa justificativa do preço (art. 26, parágrafo único, inciso III, da mesma lei) deve ser lastreada em elementos que confirmam objetividade à análise, a exemplo da comparação da proposta apresentada pelo profissional que se pretende contratar com os preços praticados em outros contratos cujo objeto seja análogo (Brasil, 2022b).

De outro lado, o STF tem jurisprudência firmada no sentido de que os Municípios **não são obrigados** a instituir Procuradorias Municipais, mas, uma vez instituídas, devem observar o art. 132 da Constituição federal, ou seja, ser integrada por procuradores concursados e organizados em carreira (Brasil, 1988).

Confiram-se as decisões ementadas a seguir:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AUSÊNCIA DE IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL PARA A CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUORTE À DECISÃO RECORRIDA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC/15, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, POR TRATAR-SE, AUSENTE SITUAÇÃO DE COMPROVADA MÁ-FÉ, DE PROCESSO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85, ART. 18) – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO (RE 893.694-AgR/SE, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 17.11.2016) (Brasil, 2016c).

AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL. INOCORRÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. No julgamento do AI 791.292-QO-RG/PE (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tema 339), o Supremo Tribunal Federal assentou que o inciso IX do art. 93 da CF/1988 exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente. 2. O acórdão recorrido encontra-se em conformidade com a jurisprudência desta SUPREMA CORTE, no sentido de que a Constituição Federal não impõe a criação de órgão de Advocacia Pública municipal. 3. Agravo Interno a que se nega provimento (RE 1.188.648-AgR/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 1º.8.2019) (Brasil, 2019e).

## 5 A ADPF 1037

Sem ainda efetivada a aprovação da proposta de emenda constitucional, a decisão proferida pelo STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1037 vem assentar certas proposições que não se alinham com o entendimento da citada PEC 28/2023.

Com efeito, a PEC determina a obrigatoriedade de criação de cargos de procuradores municipais, nos termos do art. 132, da CF, para determinados municípios em razão do número de habitantes e o STF decide não ser obrigatória a instituição de Advocacia Pública nos Municípios de um modo geral (Brasil, 2023).

A decisão da Excelsa corte traz a seguinte ementa:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Art. 43, V, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar 136/2020, do Município de Macapá/AP. 3. Municípios não são obrigados a instituir Advocacia Pública Municipal. Liberdade de conformação. 4. Criada Procuradoria Municipal, há de observar-se a unicidade institucional. Exclusividade do exercício das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem assim de representação judicial e extrajudicial. Ressalvadas as hipóteses excepcionais, conforme a jurisprudência do STF. 5. Impossibilidade de ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da Procuradoria-Geral do Município, exercerem as funções próprias dos Procuradores Municipais. 6. Parcial procedência do pedido (ADPF 1037, Rel. Min. Gilmar Mendes, p. 22.08.2024) (Brasil, 2024b).

Além de reafirmar o entendimento de que não é obrigatória a instituição das Procuradorias Municipais, e de que os Municípios detêm ampla margem de conformação para criar, ou não, Procuradorias Municipais, conclui a decisão pela manutenção da unicidade institucional, ou seja, uma vez prevista a Procuradoria Municipal, impõe-se a observância do artigo 132, que estabeleceu um modelo de exercício exclusivo pelos procuradores dos Estados e do Distrito Federal de toda a atividade jurídica das unidades federadas estaduais e distrital, incluindo autarquias e fundações (Brasil, 2024b). A norma é conhecida como princípio da unicidade da representação judicial, ou seja, a regra constitucional prevê exclusividade de atuação na

defesa e em consultoria para os procuradores do estado como forma de ter uma procuradoria *una* e com caráter de permanência (Brasil, 1988).

O seguinte trecho da decisão é elucidativo:

Da unidade institucional decorre, como visto dos precedentes acima transcritos, a competência exclusiva dos Procuradores Estaduais para o exercício da função de representação judicial e extrajudicial e de assessoramento e de consultoria jurídica no âmbito das respectivas unidades da Federação. Esse mesmo entendimento, seguindo a lógica anteriormente exposta, deve ser aplicado em relação aos Procuradores Municipais nas hipóteses em que instituída Procuradoria Municipal. Ressalvo dessa compreensão as hipóteses descritas, por exemplo, na ADI 5.215/GO (Brasil, 2024a).

Importante destacar que a ADPF é um instrumento jurídico previsto na Constituição Federal Brasileira de 1988, e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999, que permite ao STF atuar como guardião dos princípios fundamentais da ordem constitucional (Brasil, 1988, 1999b).

Nos termos da Lei nº 9.882/1999, cabe a ADPF para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público (Brasil, 1999b).

Caberá também a arguição quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição (Brasil, 1999b).

O caráter subsidiário da ação denota que só pode ser proposta se não houver outro meio eficaz para sanar a lesão ao preceito fundamental.

Quanto aos efeitos, tem eficácia *erga omnes*, valendo não apenas para as partes envolvidas no processo e reveste-se de efeito vinculante no âmbito dos demais órgãos do Poder Judiciário e Administração Pública.

Seus efeitos podem ser *ex tunc*, anulando atos do passado ou a partir da decisão (*ex nunc*), dependendo do caso e do entendimento do julgador. Acentua o relator, Ministro Gilmar Mendes, que:

Em relação a esse requisito, o Supremo Tribunal Federal vem admitindo o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental nos casos que envolvam violação à Constituição por legislação municipal. A Lei 9.882/1999 contribuiu para a superação dessa lacuna, contemplando expressamente a possibilidade de controle de constitucionalidade do direito municipal no âmbito desse processo especial.

Ao contrário do que imaginado por alguns, não será necessário que o STF aprecie as questões constitucionais relativas ao direito de todos os Municípios. Nos casos relevantes, bastará que decida uma questão-padrão com força vinculante. Se entendermos que o efeito vinculante abrange também os fundamentos determinantes da decisão, poderemos dizer, com tranquilidade, que não apenas a lei objeto da declaração de inconstitucionalidade no Município "A", mas toda e qualquer lei municipal de idêntico teor não mais poderá ser aplicada (Mendes, 2008, p. 28).

Vale dizer: se o STF afirmar, em um processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, que determinada lei municipal que, por exemplo, veda a contratação de advogados via licitação, é inconstitucional, essa decisão terá efeito não apenas em relação a esse texto normativo, mas também em relação aos textos normativos de teor idêntico editados por todos os demais entes municipais.

Ainda que possam surgir dúvidas quanto à solução a ser dada no caso de outros Municípios que contam com lei de igual teor, será sempre admissível a propositura de reclamação sob a alegação de não-observância da decisão do STF, no caso originário, com pedido de declaração de inconstitucionalidade incidental da norma de teor idêntico que foi objeto da declaração de inconstitucionalidade em ADPF.

A doutrina acentua que:

Assinale-se, ainda, que, nos termos da Lei nº 9.882/1999, a decisão (de mérito) proferida, na ação de descumprimento de preceito fundamental, terá eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente, aos demais órgãos do Poder Público (art. 10, § 3º). Quanto à eficácia *erga omnes* da decisão, não parece haver dúvida de que se cuida de um consectário da natureza objetiva do processo. Trata-se de um processo "sem partes", no qual se discute amplamente a tutela do interesse público de forma geral. Se concebermos o efeito vinculante como atributo da própria jurisdição constitucional, não há dificuldade em reconhecermos legitimidade à decisão legislativa que outorga

efeito vinculante a outras decisões constitucionais relevantes tomadas pelo STF (Mendes, 2008, p. 46).

Nesse contexto, parece que os Municípios que contam com Procuradorias instituídas e que criaram, para o exercício da representação judicial ou consultiva, **cargos em comissão** deverão ajustar-se à decisão proferida na ADPF em tela.

Resta saber se a decisão proferida alcança também as situações dos procuradores autárquicos municipais, concursados, incluindo-se as autarquias previdenciárias, que exercem todos os serviços jurídicos desses entes públicos, inclusive a representação judicial e a consultiva, quando no Município existirem procuradorias institucionalizadas, com procuradores de carreira.

Não obstante a ADPF não tenha objetivado essa situação específica, não se pode afirmar que a motivação determinante da ação não se aplica no caso dos procuradores autárquicos.

De fato, o princípio da unicidade significa que todas as funções jurídicas referentes à representação judicial, extrajudicial e consultiva, além dos Estados e Distrito Federal, nos Municípios, quando existente a Procuradoria Municipal, devem ser centralizadas em um só órgão, integrado por servidores da carreira de advogados públicos, cujo ingresso se faça por concurso público, garantidos os princípios da imparcialidade, técnica e continuidade dos serviços.

Assim, embora não tenha havida expressa manifestação na ADPF quanto aos procuradores autárquicos, o fato é que admitido que o princípio da unicidade institucional, previsto no art. 132 da CF, se aplica, por simetria, às procuradorias municipais, conforme assentado pela jurisprudência do STF, a representação judicial e extrajudicial e a consultiva deverão ser exercidas pelos integrantes da Procuradoria Municipal, e não pelos procuradores autárquicos, ainda que nomeados em decorrência de concurso público (Brasil, 1988).

As exceções estão indicadas no conjunto das decisões proferidas pelo STF a respeito do assunto e seriam:

1) As consultorias pré-existentes à Constituição Federal de 1988, nos termos do art. 69 do ADCT, que exerciam funções jurídicas antes da edição da Carta Magna. Seus integrantes ao se aposentarem, falecerem ou se desligarem dos cargos ou funções ensejarão a extinção do respectivo cargo/função. Entretanto, a representação judicial caberá às Procuradorias e a elas serão reservadas apenas as atribuições relativas à assessoria e consultoria dos respectivos órgãos.

2) As procuradorias instituídas pelo Poder Legislativo (inclusive o Municipal), e nos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, em razão da autonomia e independência desses órgãos e os procuradores do legislativo e dos Tribunais de Contas atuarão na defesa institucional desses órgãos, em questões de competência constitucional e organização interna. O STF tem o entendimento de que a atividade de consultoria jurídica das Assembleias Legislativas pode ser realizada por corpo próprio de procuradores. Já a atividade de representação judicial fica restrita às causas em que a Assembleia Legislativa ostentar personalidade judiciária, notadamente para a defesa de suas prerrogativas institucionais frente aos demais poderes. (ADI 1.557, Rel. Min. Ellen Gracie, p. 18.06.2004; ADI 825, Rel. Min. Alexandre de Moraes, p. 27.06.2019). No que tange às Câmaras Municipais perfilha-se o mesmo entendimento, em razão do princípio da unicidade constitucional.

3) As Universidades, inclusive as Municipais, em razão das prerrogativas asseguradas pelo art. 207 da Constituição Federal<sup>8</sup>, têm reconhecida a legitimidade de suas procuradorias para representar judicial e extrajudicialmente as respectivas universidades (ADI 7.218, Rel. Min. Dias Toffoli, p. 10.04.2024; ADI 5.262, Rel. Min. Carmen Lúcia, p. 20,08,2019; ADI 5.215, Rel. Min. Roberto Barroso, p. 01.08.2019)<sup>9</sup>.

4) Contratação de advogados para prestação de serviços jurídicos, em situações excepcionais, conforme decisão do STF no julgamento do Tema 309, acima detalhado (Brasil, 2004b, 2019a, 2019c, 2019d, 2024a, 2025b).

Feitas essas reflexões, não se pode olvidar a situação dos procuradores que atuam junto às respectivas Autarquias previdenciárias,

<sup>8</sup> Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1988).

<sup>9</sup> A Resolução nº 5.888, de 16.12.2010, que baixa o regimento da Procuradoria Geral da Universidade de São Paulo, dentre outras atribuições, confere competência à Procuradoria Geral para representar, judicial e extrajudicialmente quando esta figurar como autora, ré, oponente, interveniente, assistente ou interessada, sempre que assim exigir o interesse da autarquia, podendo atuar independentemente de procuração, em qualquer local, órgão, instância ou Tribunal (Brasil, 2010).

no âmbito dos Municípios, muitos deles, inclusive, contratados pelo regime da CLT, ou estatutários, admitidos por concurso público ou como exercentes de cargos em comissão ou acessados a cargos de procurador, ou ainda como procurador estabilizado na forma do art. 19 do ADCT (Brasil, 1988).

De se destacar que a atuação desses profissionais não tem sido fácil, levando em conta que a temática – previdência e regimes próprios – enseja muita dedicação e estudo, pelas multiplicidade de temas e matérias abrangidas e pelos atores envolvidos: Administração Pública Direta, servidores, Tribunal de Contas, Ministério da Previdência e Câmaras Municipais.

Muitos deles desempenham suas funções com zelo, eficiência, denodo e brilho.

Nesse contexto, o conhecimento da jurisprudência firmada pelo STF sobre as procuradorias autárquicas, sobretudo da ADPF 1037, acaba por gerar muita inquietação, entre esses profissionais, sobre qual será o seu destino, tendo em conta ser inconstitucional a manutenção desses cargos. Serão desligados de seus cargos ou funções ou aproveitados na Administração Pública? Poderão vir a integrar a Procuradoria Municipal, fincada no Poder Executivo Municipal?

Importante registrar que a inconstitucionalidade na atuação dos Procuradores das Autarquias previdenciárias, pode ter como consequência a incapacidade processual para representar a Autarquia, que pode ser arguida pelos que em face dela litigam.

Portanto, os ônus ou danos processuais não podem ser ignorados. Basta analisar a previsão do art. 76 do CPC:

Art. 76. Verificada a incapacidade processual ou a irregularidade da representação da parte, o juiz suspenderá o processo e designará prazo razoável para que seja sanado o vício.

§ 1º Descumprida a determinação, caso o processo esteja na instância originária:

I - o processo será extinto, se a providência couber ao autor;

II - o réu será considerado revel, se a providência lhe couber;

III - o terceiro será considerado revel ou excluído do processo, dependendo do polo em que se encontre.

§ 2º Descumprida a determinação em fase recursal perante tribunal de justiça, tribunal regional federal ou tribunal superior, o relator:

I - não conhecerá do recurso, se a providência couber ao recorrente;

II - determinará o desentranhamento das contrarrazões, se a providência couber ao recorrido (Brasil, 2015a).

## 6 AS PROPOSTAS PARA REGULARIZAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS PROCURADORES AUTÁRQUICOS

Não poderíamos finalizar sem levar aos nossos leitores sugestões ou alternativas que poderão ser tomadas pelos Municípios para regularização da situação dos procuradores autárquicos, em especial, os integrantes das autarquias previdenciárias.

No âmbito federal, a Lei 8.112/1990, previa a figura da transferência, que consistia na “passagem do servidor estável, de um cargo efetivo para outro de igual denominação, pertencente a quadro de pessoal diverso, de órgão ou instituição do mesmo Poder” (Brasil, 1990, art. 23).

O dispositivo foi considerado inconstitucional (MS 22148-8/160), suspenso pela Resolução do Senado Federal 46/97 e revogado pela Lei 9.527/97 (Brasil, 1996, 1997a, 1997b).

Já a figura da redistribuição, estabelecida pelo art. 37, estabelece:

Art. 37. Redistribuição é o deslocamento de cargo de provimento efetivo, ocupado ou vago no âmbito do quadro geral de pessoal, para outro órgão ou entidade do mesmo Poder, com prévia apreciação do órgão central do SIPEC, observados os seguintes preceitos: (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

I - interesse da administração; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

II - equivalência de vencimentos; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

III - manutenção da essência das atribuições do cargo; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

IV - vinculação entre os graus de responsabilidade e complexidade das atividades; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

V - mesmo nível de escolaridade, especialidade ou habilitação profissional; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

VI - compatibilidade entre as atribuições do cargo e as finalidades institucionais do órgão ou entidade. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 1o A redistribuição ocorrerá ex officio para ajustamento de lotação e da força de trabalho às necessidades dos serviços, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 2o A redistribuição de cargos efetivos vagos se dará mediante ato conjunto entre o órgão central do SIPEC e os órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 3o Nos casos de reorganização ou extinção de órgão ou entidade, extinto o cargo ou declarada sua desnecessidade no órgão ou entidade, o servidor estável que não for redistribuído será colocado em disponibilidade, até seu aproveitamento na forma dos arts. 30 e 31. (Parágrafo renumerado e alterado pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 4o O servidor que não for redistribuído ou colocado em disponibilidade poderá ser mantido sob responsabilidade do órgão central do SIPEC, e ter exercício provisório, em outro órgão ou entidade, até seu adequado aproveitamento. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97) (Brasil, 1990).

Sobre a redistribuição de cargos do Poder Judiciário da União e a exigência de prazo de trinta e seis meses de exercício do cargo a ser redistribuído, prevista em Resolução do Conselho Nacional de Justiça, o STF, na ADI 4.938, entendeu regular o instituto, assentando que a redistribuição de cargos deve atender aos interesses da Administração Pública e observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e do concurso público: “4. A exigência de prazo de trinta e seis meses de exercício do cargo a ser redistribuído coaduna-se com a natureza jurídica do instituto da redistribuição e com as normas regedoras do provimento de cargos públicos no Poder Judiciário” (Brasil, 2018a, n.p.).

No caso de redistribuição de servidores em órgãos da administração pública sem concurso público, o STF não reconheceu a constitucionalidade

da medida, por violação ao art. 37, II e à Súmula Vinculante nº 43 (Brasil, 2015b, 2016b).

No Município de São Paulo, não havendo previsão do instituto da redistribuição, editou-se a lei nº 13.552, de 07 de abril de 2003, dispondo sobre a **transferência dos cargos de procurador**<sup>10</sup> do Quadro do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo (IPREM) para o quadro da Procuradoria Geral do Município (São Paulo, 2003).

O artigo 1º do mencionado diploma legal estabeleceu:

Art. 1º Mediante opção dos respectivos titulares, os cargos ocupados de Procurador dos Quadros do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - IPREM serão transferidos para o Quadro da Procuradoria Geral do Município de São Paulo - PGM, com a denominação alterada para Procurador do Município, passando a integrar o Anexo I a que se refere o artigo 13 da Lei nº 10.182, de 30 de outubro de 1986, com as modificações introduzidas pela Lei nº 10.430, de 29 de fevereiro de 1988 (São Paulo, 2003).

Os cargos vagos foram extintos e a lei determinou que a PGM colocasse à disposição do IPREM o número suficiente de procuradores do Município necessários ao desempenho das atividades próprias desses profissionais.

Já o Município de São Bernardo do Campo editou a Lei nº 6.955, de 04 de fevereiro de 2021, vinculando a Procuradoria da Autarquia Previdenciária ao sistema de Advocacia Pública do Município, estabelecendo que a representação judicial e extrajudicial, bem como a consultoria da Autarquia seria exercida pela Procuradoria Geral do Município. A lei ainda extinguiu os cargos de procurador autárquico na vacância, garantindo aos referidos servidores os direitos e deveres, garantias e prerrogativas, proibições e impedimentos, atividade correcional, e disposições atinentes

10 Os procuradores do IPREM eram recrutados do mesmo concurso público para a carreira de Procurador Municipal, e sobre eles a LOM estabeleceu nas Disposições Gerais e Transitórias: Art. 19 - Aos Procuradores do Instituto de Previdência Municipal, desde que com ingresso mediante concurso público, ficam assegurados os mesmos direitos e deveres, garantias e prerrogativas, proibições e impedimentos, atividade correcional, vencimentos e disposições atinentes à carreira de Procurador do Município (São Paulo, 1990).

à carreira de Procurador do Município (São Bernardo do Campo, 2021).

Releva consignar que a redistribuição, transferência ou vinculação dos cargos de Procurador Autárquico, com os respectivos ocupantes, deverá observar as decisões proferidas pelo STF (Tema 1254 no RE 1426306), no tocante aos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT ou sem concurso público, e a vinculação à carreira (Tema 1157 no ARE 1306505) (Brasil, 2022a, 2024c).

Os exemplos acima demonstram que é possível solucionar a questão dos procuradores autárquicos. Em alguns casos, como no Município de São Paulo, a redistribuição assume a forma de transferência voluntária, enquanto em outros, como São Bernardo do Campo, há uma vinculação mais estreita entre as autarquias e a advocacia pública municipal.

Impende ainda observar que, no âmbito da União, a Lei nº 10.909, de 15 de julho de 2004 promoveu a reestruturação e organização das carreiras jurídicas da União, abrangendo as Carreiras de Procurador da Fazenda Nacional, de Advogado da União, de Procurador Federal, de Procurador do Banco Central do Brasil e de Defensor Público da União e os quadros suplementares de que trata o art. 46 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, compondo-as em cargos efetivos, divididos em categorias, e posicionando os respectivos ocupantes em faixas correlacionadas, tudo conforme os Anexos previstos na lei (Brasil, 2001, 2004a). Ainda a Lei 13.327, de 29 de julho de 2016, no Capítulo XV, dispôs sobre a remuneração das carreiras de que trata a lei 10.909/2004, inclusive o valor do subsídio e o recebimento dos honorários advocatícios<sup>11</sup>, conferindo o mesmo tratamento remuneratório para todas as carreiras jurídicas da União, incluindo os Procuradores Autárquicos (Brasil, 2016a).

11 Na ADI 6053 o STF assentou que a natureza constitucional dos serviços prestados pelos advogados públicos possibilita o recebimento da verba de honorários sucumbenciais, nos termos da lei. A CORTE, recentemente, assentou que "o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, não constitui vedação absoluta de pagamento de outras verbas além do subsídio" (ADI 4.941, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Relator p/ acórdão, Min. LUIZ FUX, DJe de 7/2/2020). 2. Nada obstante compatível com o regime de subsídio, sobretudo quando estruturado como um modelo de remuneração por performance, com vistas à eficiência do serviço público, a possibilidade de advogados públicos perceberem verbas honorárias sucumbenciais não afasta a incidência do teto remuneratório estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição Federal. 3. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (Rel. Min. Alexandre de Moraes, p. 30.07.2020) (Brasil, 2020a, 2020b).

Esperam as autoras que as presentes ponderações sirvam de subsídio para que os Municípios possam solucionar a situação funcional dos procuradores autárquicos, mediante um alinhamento cuidadoso com as decisões do STF, editando lei regularizando o vínculo funcional, com respeito aos direitos adquiridos dos servidores e promovendo uma integração harmoniosa entre o quadro da Procuradoria Municipal e as autarquias previdenciárias.

Enfim, é fundamental que os Municípios ajustem sua legislação local para garantir a unicidade da representação judicial e consultiva, atendendo, assim, aos princípios constitucionais e promovendo maior eficiência administrativa. A adoção de medida para a uniformização de tratamento remuneratório também integra o referido ajustamento legal.

## REFERÊNCIAS

ANPM. Associação Nacional dos Procuradores Municipais. *E-book dos enunciados consolidados por áreas de interesse aprovados nas eleições dos congressos brasileiros de procuradoras e procuradores municipais*. s.d. Disponível em: <https://media.anpm.com.br/uploads/4177c433ee25964e833e9f961f2a9520.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023].

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 19 abr. 1991.

BRASIL. Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 05 jul. 1994.

BRASIL. Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, p. 20137, 11 dez. 1997a.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 nov. 1999a.

- BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF: Presidência da República, 06 dez. 1999b.
- BRASIL. Lei nº 10.909, de 15 de julho de 2004. Dispõe sobre a reestruturação das Carreiras de Procurador da Fazenda Nacional, de Advogado da União, de Procurador Federal, de Procurador do Banco Central do Brasil e de Defensor Público da União, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF: Presidência da República, p. 1 16 jul. 2004a.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 17 mar. 2015a.
- BRASIL. Lei nº 13.327, de 29 de julho de 2016. Altera a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, que dispõe sobre a organização do Sistema de Pagamento de Impostos e Contribuições Federais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 1, 29 jul. 2016a.
- BRASIL. Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001. Altera dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, p. 1, 7 set. 2001.
- BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 2012. Altera o art. 132 da Constituição Federal. Brasília, DF, 10 maio 2012.
- BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 2023. Altera o art. 132 da Constituição Federal para incluir os Procuradores dos Municípios entre os que compõem a advocacia pública e dá outras providências. Brasília, DF, 01 jun. 2023.
- BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 46, de 23 de maio de 1997. Suspende a execução do artigo 8º, IV, e do artigo 23 e seus parágrafos, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, p. 10825, 26 maio 1997b.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 145 ED, Tribunal Pleno. Rel: Min. Dias Toffoli. Jul. 17 ago. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 07 out. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 825, Tribunal Pleno. Rel: Min. Alexandre de Moraes. Jul. 25 out. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 27 jun. 2019a.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 881 MC, Tribunal Pleno. Rel: Min. Celso de Mello. Jul. 02 ago. 1993. *Diário da Justiça*, Brasília, 25 abr. 1997c.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.434, Tribunal Pleno. Rel: Min. Sepúlveda Pertence. Jul. 10 nov. 1999. *Diário da Justiça*, Brasília, 25 fev. 2000.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.557, Tribunal Pleno. Rel: Min. Ellen Gracie. Jul. 31 mar. 2004. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 18 jun. 2004b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.552, Tribunal Pleno. Rel. Ministro Roberto Barroso. Jul. 17 mar. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 14 abr. 2016c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.449, Tribunal Pleno. Rel. Ministro Marco Aurélio. Jul. 28 mar. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 1 ago. 2019b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.843, Tribunal Pleno. Rel: Min. Nunes Marques. Jul. 24 fev. 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 11 mar. 2025a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.938, Tribunal Pleno. Rel: Min. Carmen Lucia. Jul. 26 abr. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 6 ago. 2018a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.941, Relator: Min. Teori Zavascki. Jul. 7 fev. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 7 fev. 2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.215, Tribunal Pleno. Rel. Ministro Roberto Barroso. Jul. 28 mar. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 1 ago. 2019c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.262. Tribunal Pleno. Rel: Min. Carmen Lúcia. Jul. 18 out. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 20 ago. 2019d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.053, Relator: Min. Alexandre de Moraes. Jul. 30 jul. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 30 jul. 2020b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.218, Tribunal Pleno. Rel: Min. Dias Toffoli. Jul. 11 mar. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 10 abr. 2024a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário 1.119.289. Decisão monocrática. Rel. Ministro Gilmar Mendes. Jul. 16 abr. 2018. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 20 abr. 2018b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1037, Tribunal Pleno. Rel: Min. Gilmar Mendes. Jul. 19 ago. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 22 ago. 2024b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 3074, 1ª Turma. Rel: Min. Roberto Barros. Jul. 26 ago. 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 3 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22148-8/160, Tribunal Pleno. Rel: Min. Carlos Velloso. Jul. 19 dez. 1995. *Diário da Justiça*, Brasília, 8 mar. 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 893.694-AgR/SE, Segunda Turma. Rel: Min. Celso de Mello. Jul. 21 out. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 17 nov. 2016b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.188.648-AgR/SP, Primeira Turma. Rel: Min. Alexandre de Moraes. Jul. 24 jun. 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 1 ago. 2019e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 43. É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 17 abr. 2015b

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 309. RE 656558. Tribunal Pleno. Rel: Min. Dias Toffoli. Jul. 28 out. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 26 fev. 2025b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1157. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1306505, Tribunal Pleno. Rel: Min. Alexandre de Moraes. Jul. 28 mar. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 4 abr. 2022a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1254. Recurso Extraordinário nº 1.426.306 RG ED, Tribunal Pleno. Rel: Min. Roberto Barroso. Jul. 11 jun. 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 21 jun. 2024c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 033.637/2020-2. Acórdão nº 2621/2022. Sessão: 30 nov. 2022b.

BRASIL. Universidade de São Paulo. Resolução nº 5.888, de 16 de dezembro de 2010. Baixa o regimento da Procuradoria Geral da Universidade de São Paulo. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 17 dez. 2010.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 00001653420128080000/ES. Tribunal Pleno. Relator: Des. José Luiz Barreto Vivas. Jul. 13 dez. 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, 30 jan. 2013.

HARDY. Majoly Aline dos Anjos. VIEIRA. Lucia Helena. A atuação do advogado nos regimes próprios de previdência. In: VIEIRA. Lucia Helena. *Regimes Próprios: aspectos relevantes*. v. 8. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2014.

MENDES, Gilmar. Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional. *Revista de Direito Público*, Brasília, v. 20, n. 20, p. 7-46, 2008. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/573/1/Direito%20Publico%20n202008\\_Gilmar%20Ferreira%20Mendes.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/573/1/Direito%20Publico%20n202008_Gilmar%20Ferreira%20Mendes.pdf). Acesso em: 21 mar. 2025.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Lei nº 6955, de 4 de fevereiro de 2021. Dispõe sobre a reestruturação da Procuradoria Autárquica do Instituto de Previdência do Município de São Bernardo do Campo, vinculando-a ao Sistema de Advocacia Pública do Município para fins de atuação uniforme e coordenada, regulamenta o funcionamento do Comitê de Investimento e dos Conselhos Administrativo e Fiscal, altera a Lei Municipal nº 6.145, de 6 de setembro de 2011, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Bernardo do Campo*, São Bernardo do Campo, 4 fev. 2021. Disponível em: <https://www.saobernardo.sp.gov.br/documents/758649/758959/Lei+Municipal+n%C2%BA+6.955%2C+de+04+02+2021+NM+05+02+2021.pdf/afc605cc-5949-f952-d219-9995f19b54c2>. Acesso em: 22 mar. 2025.

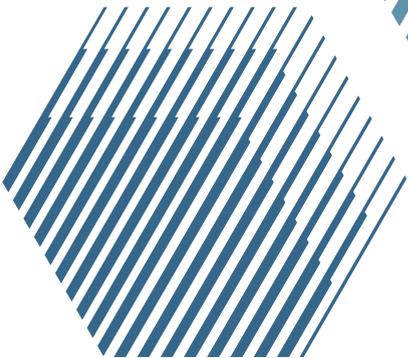
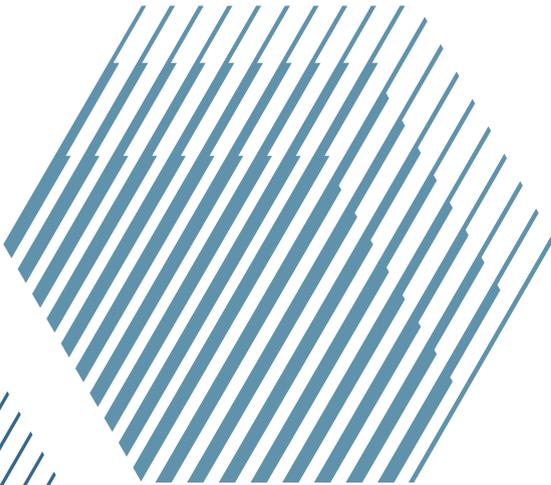
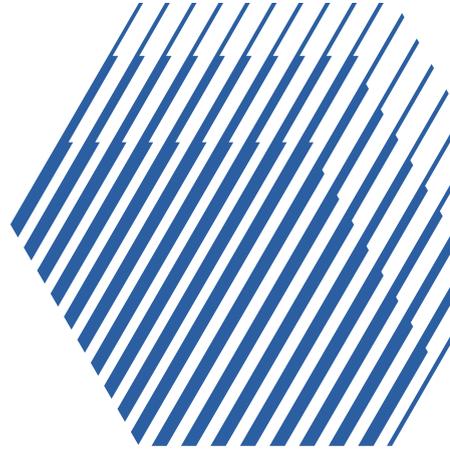
SÃO PAULO. Lei nº 13.552, de 7 de abril de 2003. Dispõe sobre a transferência dos cargos de Procurador dos Quadros do Instituto de Previdência Municipal de São Paulo - IPREM para o Quadro da Procuradoria Geral do Município de São Paulo - PGM, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*: seção 1, São Paulo, p. 35, 7 abr. 2003. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13552-de-7-de-abril-de-2003>.

Acesso em: 22 mar. 2025.

SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 4 de abril de 1990. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-0-de-04-de-abril-de-1990>. Acesso em: 22 mar. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 0014045-64.2011.8.26.0053, 3ª Câmara de Direito Público, Relator: Des. Amorim Cantuária. Jul. 13 nov. 2012. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 13 nov. 2012a.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação Cível 0014046-49.2011.8.26.0053, 6ª Câmara de Direito Público, Relator: Des. Sidney Romano dos Reis. Jul. 13 ago. 2012. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 13 ago. 2012b.



# 15

## AS LÓGICAS INSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

### **Jaílson Gomes de Araújo Júnior**

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Mestre em Administração Pública pelo Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública / Universidade de Brasília (PGAP/UnB).

### **Diana Vaz de Lima**

Universidade de Brasília

Pesquisadora e professora do Programa de Pós-Graduação Profissional em Administração Pública (PGAP/UnB) e do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA/UnB)

## 1 INTRODUÇÃO

A previdência social dos servidores públicos constitui um dos temas mais complexos da administração pública contemporânea. Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) desempenham um papel essencial na estrutura previdenciária brasileira, garantindo direitos fundamentais a milhões de servidores e seus dependentes. No entanto, sua gestão e fiscalização apresentam desafios significativos, que envolvem questões de equilíbrio financeiro, sustentabilidade atuarial, governança, transparência e conformidade legal.

Nesse contexto, os **Tribunais de Contas** assumem um papel crucial no controle e supervisão dos RPPS. Como órgãos responsáveis pelo controle externo da administração pública, cabe a eles não apenas examinar a legalidade dos atos administrativos, mas também avaliar a eficiência e a economicidade das políticas previdenciárias. Essa atuação, no entanto, não é homogênea: cada Tribunal adota abordagens fiscalizatórias distintas, influenciadas por diferentes **lógicas institucionais**.

O conceito de **lógicas institucionais** refere-se às crenças e princípios que orientam o comportamento organizacional e a tomada de decisão dentro das instituições (Friedland, Alford, 1991; Thornton, Ocasio, 1999). No caso dos Tribunais de Contas, essas lógicas influenciam desde a estrutura organizacional até as metodologias de auditoria e fiscalização adotadas. Araújo Júnior (2024) e Araújo Júnior e Lima (2025) identificam três principais lógicas institucionais que moldam a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização dos RPPS:

- **Lógica Patrimonial:** Baseada em uma visão tradicional de auditoria financeira, voltada para a conformidade com normas contábeis e fiscais. Essa abordagem tende a enfatizar o controle de legalidade e o cumprimento de regras formais, sem necessariamente avaliar o impacto da gestão previdenciária;
- **Lógica Burocrática:** Caracterizada pelo foco na regularidade

jurídica e na transparência da gestão. Os Tribunais que operam sob essa lógica adotam auditorias de conformidade para garantir que os RPPS estejam cumprindo a legislação vigente, analisando principalmente aspectos normativos e formais; e

- **Lógica Gerencial:** Inspirada em princípios de eficiência e modernização administrativa, essa lógica busca avaliar a eficácia e a sustentabilidade dos RPPS por meio de auditorias operacionais. Tribunais que adotam essa abordagem incorporam indicadores de desempenho, análises atuariais e estudos comparativos para propor melhorias na gestão previdenciária (Araújo Júnior, 2024; Araújo Júnior, Lima, 2025).

A forma como essas lógicas são combinadas ou predominam em cada Tribunal de Contas influencia diretamente os resultados das auditorias e o impacto da fiscalização na qualidade da gestão dos RPPS. Tribunais que adotam apenas a lógica patrimonial, por exemplo, tendem a limitar sua atuação a aspectos contábeis, deixando de analisar a sustentabilidade do regime a longo prazo. Já aqueles que incorporam a lógica gerencial são capazes de oferecer recomendações estratégicas para aprimorar a governança previdenciária.

O objetivo deste capítulo é analisar como as diferentes **lógicas institucionais** adotadas pelos Tribunais de Contas moldam a fiscalização dos RPPS e influenciam a qualidade da gestão previdenciária municipal. Para isso, serão abordados os seguintes aspectos:

1. **O papel das lógicas institucionais na estrutura dos Tribunais de Contas:** como esses órgãos se organizam internamente e quais abordagens predominam na fiscalização dos RPPS;
2. **As metodologias de fiscalização adotadas:** a relação entre a estrutura dos Tribunais e os diferentes modelos de auditoria utilizados para fiscalizar os RPPS;

3. **Os impactos da fiscalização sobre a gestão dos RPPS:** como a escolha de uma lógica institucional específica afeta a qualidade da governança previdenciária, a sustentabilidade financeira e os indicadores de desempenho dos regimes; e
4. **Recomendações para aprimoramento da fiscalização:** propostas para fortalecer a atuação dos Tribunais, promovendo uma fiscalização mais eficaz e alinhada às boas práticas internacionais.

Ao longo do capítulo, serão utilizados dados empíricos, estudos de caso e referências teóricas para ilustrar como diferentes abordagens fiscalizatórias afetam a administração dos RPPS. A expectativa é que a análise contribua para o debate sobre a modernização dos mecanismos de controle e supervisão dos regimes previdenciários, fornecendo subsídios para o aprimoramento das práticas adotadas pelos Tribunais de Contas.

## 2 TRIBUNAIS DE CONTAS E LÓGICAS INSTITUCIONAIS

Os Tribunais de Contas desempenham um papel fundamental na governança dos RPPS, sendo responsáveis pela fiscalização e avaliação das políticas previdenciárias adotadas pelos entes federativos. Conforme comentado anteriormente, a forma como esses órgãos exercem essa função não é homogênea, variando conforme a estrutura institucional de cada Tribunal, a capacitação de seus auditores e, principalmente, a **lógica institucional predominante** em sua atuação.

A teoria das **lógicas institucionais**, originada na sociologia organizacional, busca compreender como normas, crenças e valores influenciam o comportamento das instituições (Friedland, Alford, 1991; Thornton, Ocasio, 1999). Essa abordagem tem sido aplicada ao estudo de organizações públicas para explicar variações em suas práticas e estruturas (Meyer, Hammerschmid, 2006; Ocasio, Radoynovska, 2016). No

caso dos Tribunais de Contas, diferentes lógicas institucionais coexistem e moldam as estratégias e metodologias de fiscalização.

Conforme identificado por Araújo Júnior e Lima (2025), os Tribunais de Contas brasileiros operam sob três principais lógicas institucionais:

## 2.1 Lógica Patrimonial

A **lógica patrimonial** está enraizada em uma visão tradicional da administração pública, na qual a fiscalização é voltada principalmente para o cumprimento das normas contábeis e financeiras (Araújo Júnior; Lima, 2025). Tribunais que seguem essa abordagem priorizam auditorias financeiras e de prestação de contas, com foco na verificação da correta aplicação dos recursos e no controle de conformidade com regras fiscais e orçamentárias.

Os principais elementos que caracterizam essa lógica são:

- Ênfase na **auditoria financeira**, verificando se as receitas e despesas foram registradas corretamente e se os RPPS cumpriram os limites fiscais estabelecidos;
- Avaliação predominantemente documental, com menor aprofundamento em análises atuariais ou de desempenho; e
- Fiscalização voltada para a responsabilização individual dos gestores, com aplicação de sanções em caso de descumprimento de normas (Araújo Júnior; Lima, 2025).

Embora essa abordagem seja essencial para garantir a transparência e a conformidade das contas públicas, ela apresenta limitações quando se trata de avaliar a sustentabilidade dos RPPS a longo prazo. A auditoria patrimonialista tende a não considerar indicadores estratégicos, como equilíbrio atuarial, projeções de solvência e impactos das políticas previdenciárias na estabilidade financeira dos regimes.

Estudos indicam que Tribunais que operam sob essa lógica frequentemente apresentam **menor capacidade de intervenção preventiva**, focando-se mais na verificação ex-post dos atos de gestão (Araújo Júnior; Lima, 2024). Isso significa que problemas estruturais nos RPPS podem passar despercebidos até que se transformem em crises financeiras, comprometendo a viabilidade do regime.

## 2.2 Lógica Burocrática

A **lógica burocrática** fundamenta-se na ideia de que a administração pública deve operar sob um modelo normativo rígido, garantindo que todas as suas decisões sejam pautadas pelo cumprimento estrito da legislação vigente (Araújo Júnior; Lima, 2025). No contexto dos Tribunais de Contas, essa abordagem se traduz em auditorias de conformidade, nas quais a fiscalização dos RPPS está voltada para a verificação do respeito às normas previdenciárias, como regras de concessão de benefícios, critérios atuariais e normativas de gestão dos recursos previdenciários.

Os principais elementos dessa lógica são:

- Fiscalização detalhada do cumprimento das normas previdenciárias estabelecidas pela Constituição, leis federais e normativas do Ministério da Previdência Social;
- Auditorias que verificam se os RPPS possuem Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e se atendem aos requisitos mínimos para seu funcionamento; e
- Verificação da adequação das alíquotas de contribuição, dos planos de custeio e da conformidade com as diretrizes de investimento dos fundos previdenciários (Araújo Júnior; Lima, 2025).

Embora essa abordagem seja fundamental para garantir a

legalidade e a transparência da gestão previdenciária, **sua aplicação isolada pode ser insuficiente para promover melhorias estruturais nos RPPS**. Tribunais que se limitam à lógica burocrática muitas vezes não analisam a efetividade das políticas previdenciárias adotadas, nem avaliam a eficiência da gestão dos fundos previdenciários.

Além disso, a ênfase excessiva na conformidade normativa pode gerar **uma visão formalista da fiscalização**, em que o foco principal é evitar irregularidades, em vez de estimular boas práticas de gestão. Como resultado, os Tribunais que seguem predominantemente essa lógica podem ter dificuldade em atuar de forma propositiva, ajudando os RPPS a melhorar sua governança e sustentabilidade financeira.

### 2.3 Lógica Gerencial

A **lógica gerencial** emerge como um contraponto às abordagens patrimonial e burocrática, trazendo uma visão mais orientada para resultados e eficiência na administração pública. Inspirada na Nova Gestão Pública (*New Public Management*), essa lógica propõe que a fiscalização dos RPPS vá além da verificação contábil e do cumprimento de normas, incorporando métricas de desempenho e análises estratégicas para avaliar a sustentabilidade previdenciária (Araújo Júnior; Lima, 2025).

Os principais elementos dessa lógica são:

- Utilização de **indicadores de desempenho**, como o Índice de Situação Previdenciária (ISP-RPPS), para avaliar a saúde financeira dos regimes previdenciários;
- Realização de **auditorias operacionais**, que buscam identificar oportunidades de melhoria na gestão previdenciária, analisando práticas de governança, eficiência administrativa e planejamento atuarial; e

- Foco na **avaliação de impacto**, analisando como as decisões de gestão previdenciária afetam a sustentabilidade do regime e a capacidade de pagamento de benefícios no longo prazo (Araújo Júnior; Lima, 2025).

Tribunais que adotam essa lógica tendem a atuar de forma mais preventiva, identificando **riscos previdenciários antes que se tornem crises fiscais**. Em vez de apenas penalizar gestores por falhas formais, essa abordagem busca oferecer **recomendações estratégicas para melhorar a administração dos RPPS**.

Estudos indicam que **Tribunais que combinam elementos da lógica gerencial com auditorias de conformidade** apresentam melhores resultados na fiscalização dos RPPS (Araújo Júnior, 2024; Araújo Júnior, Lima, 2025). Esses cortes conseguem identificar e corrigir falhas normativas sem perder de vista a necessidade de avaliar a sustentabilidade financeira e atuarial dos regimes previdenciários.

## 2.4 A convivência de Múltiplas Lógicas nos Tribunais de Contas

Embora as lógicas patrimonial, burocrática e gerencial tenham características distintas, na prática, a maioria dos Tribunais de Contas opera sob uma **combinação dessas abordagens**. A forma como essas lógicas se articulam dentro de cada Tribunal influencia diretamente a qualidade da fiscalização exercida sobre os RPPS.

Tribunais que adotam apenas uma lógica institucional tendem a apresentar limitações em sua capacidade de supervisão. Por outro lado, aqueles que conseguem integrar diferentes lógicas podem desenvolver um modelo de fiscalização mais equilibrado, combinando **rigor normativo, controle financeiro e análise de desempenho** para aprimorar a governança dos RPPS.

Neste capítulo serão discutidas as formas de fiscalização adotadas

pelos Tribunais de Contas e como essas diferentes abordagens impactam a qualidade da gestão previdenciária.

### 3 ESTRUTURA E FORMA DE FISCALIZAÇÃO DOS RPPS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A estrutura organizacional e as práticas de fiscalização adotadas pelos Tribunais de Contas desempenham um papel determinante na qualidade da supervisão dos RPPS. Embora todos os Tribunais possuam a mesma incumbência constitucional de fiscalizar os recursos públicos, sua atuação pode variar amplamente em função das lógicas institucionais predominantes, das competências técnicas de suas equipes e da existência ou não de unidades especializadas em previdência.

Essa seção abordará como as diferentes lógicas institucionais influenciam diretamente a estrutura organizacional dos Tribunais e suas práticas de auditoria, analisando especificamente as consequências práticas dessas escolhas para a fiscalização e sustentabilidade dos RPPS.

#### 3.1 Influência das lógicas institucionais na estrutura rganizacional dos Tribunais de Contas

A estrutura organizacional dos Tribunais de Contas reflete diretamente a lógica institucional predominante nesses órgãos. Conforme abordado na seção anterior, Tribunais que seguem diferentes lógicas institucionais tendem a organizar-se internamente de formas distintas, influenciando diretamente suas capacidades técnicas, metodologias de auditoria e, conseqüentemente, os resultados da fiscalização sobre os RPPS.

##### 3.1.1 Tribunais sob a Lógica Patrimonial

Nos Tribunais que adotam majoritariamente a lógica patrimonial, a fiscalização dos RPPS é normalmente integrada às auditorias financeiras e orçamentárias gerais. Isso significa que não costumam existir unidades ou equipes específicas focadas na temática previdenciária. Nesse modelo, os auditores atuam como “contadores públicos”, concentrados principalmente na análise da documentação financeira e contábil, avaliando a adequação das prestações de contas dos fundos previdenciários às normas fiscais e contábeis vigentes.

Características dessa estrutura:

- Ausência ou baixa especialização em questões previdenciárias;
- Equipes de auditoria compostas principalmente por contadores e analistas financeiros gerais; e
- Auditorias centradas em documentos contábeis e fiscais, com pouca profundidade em aspectos atuariais e estratégicos (Araújo Júnior; Lima, 2025).

Essas características estruturais limitam significativamente a capacidade dos Tribunais de identificar riscos de longo prazo e propor intervenções preventivas que garantam a sustentabilidade atuarial dos RPPS (Tristão; Lima; Carrozzino, 2024).

### 3.1.2 Tribunais sob a Lógica Burocrática

Nos Tribunais regidos pela lógica burocrática, a estrutura costuma ser mais detalhada em termos de conformidade normativa, podendo existir equipes especializadas ou setores específicos voltados para auditorias de conformidade e legalidade dos RPPS. Nessa abordagem, o objetivo central é garantir a adesão rigorosa às normas previdenciárias, especialmente aquelas estabelecidas pelo Ministério da Previdência Social e regulamentações federais.

Características dessa estrutura:

- Equipes especializadas em auditorias de conformidade, com domínio amplo sobre legislação previdenciária;
- Presença ocasional de profissionais com conhecimento atuarial básico, focados em verificação normativa; e
- Foco na emissão de certificados de regularidade e análise documental detalhada para garantia do cumprimento das normas legais (Araújo Júnior; Lima, 2025).

Embora essa organização facilite a identificação rápida de descumprimento das normas previdenciárias, sua ênfase excessiva em aspectos formais pode levar à negligência de fatores estratégicos fundamentais para a sustentabilidade atuarial e financeira dos RPPS (Araújo Júnior, 2024).

### 3.1.3 Tribunais sob a Lógica Gerencial

Os Tribunais orientados pela lógica gerencial tendem a apresentar estruturas mais especializadas e multidisciplinares, com setores ou diretorias exclusivas para o acompanhamento dos RPPS. Nessas organizações, há uma preocupação clara em combinar auditorias de desempenho e operacionais às auditorias financeiras e de conformidade, o que exige profissionais capacitados em diversas áreas, tais como finanças públicas, contabilidade pública avançada, atuária, economia e administração pública.

Características dessa estrutura:

- Unidades específicas para fiscalização previdenciária com forte presença de atuários, economistas e especialistas em gestão pública;

- Capacitação contínua das equipes para realizar auditorias que vão além do simples cumprimento normativo; e
- Metodologias integradas que utilizam indicadores como o Índice de Situação Previdenciária (ISP-RPPS) para uma avaliação ampla da situação dos RPPS (Araújo Júnior; Lima, 2025).

Essa abordagem permite aos Tribunais identificar riscos e problemas antes que eles se tornem insolúveis, além de promover um ambiente propício à inovação e melhoria contínua na gestão dos RPPS. A estrutura gerencial também promove a cooperação entre diferentes equipes técnicas, facilitando análises transversais que resultam em auditorias mais robustas e preventivas (Tristão, Lima, Carrozzino, 2024; Araújo Júnior, 2024).

### 3.2 Modelos de auditorias utilizados na fiscalização dos RPPS

A estrutura organizacional influencia diretamente os métodos e processos de auditoria utilizados pelos Tribunais de Contas. Cada lógica institucional direciona a escolha por diferentes modelos de auditoria que podem ser classificados em três grandes grupos:

**Auditorias Financeiras (Modelo Patrimonial):** Auditorias financeiras têm como objetivo primordial examinar a legalidade e adequação das contas públicas. Embora sejam essenciais para identificar irregularidades e fraudes, sua limitação reside na falta de uma análise profunda sobre o impacto de longo prazo das decisões financeiras na sustentabilidade atuarial dos RPPS (Araújo Júnior; Lima, 2025).

**Auditorias de Conformidade (Modelo Burocrático):** Auditorias de conformidade buscam garantir a adesão estrita às normas previdenciárias. São críticas para manter os RPPS dentro dos requisitos legais necessários para obtenção de certificações e autorizações, como o CRP. Contudo, sem

combinar-se com avaliações mais amplas de desempenho, essas auditorias podem negligenciar aspectos fundamentais de gestão previdenciária (Araújo Júnior; Lima, 2025).

**Auditorias Operacionais (Modelo Gerencial):** Auditorias Operacionais avaliam a eficácia, eficiência e economicidade das políticas previdenciárias adotadas. Tribunais que adotam este modelo procuram avaliar qualitativamente e quantitativamente o impacto das decisões administrativas sobre a sustentabilidade financeira e atuarial dos RPPS, usando indicadores estratégicos e atuariais detalhados. Esta abordagem permite não só diagnosticar problemas, mas também oferecer recomendações objetivas e concretas para melhorias na gestão previdenciária (Araújo Júnior; Lima, 2025).

### 3.2 Impacto das Estruturas e Modelos de Auditoria sobre os Resultados

Estudos realizados com Tribunais brasileiros demonstram que a existência de unidades especializadas e a adoção de auditorias integradas (financeira, conformidade e operacionais) têm correlação positiva com melhores resultados no Índice de Situação Previdenciária (ISP-RPPS). Em contrapartida, estruturas organizacionais mais simples e limitadas em termos de especialização tendem a apresentar índices inferiores, refletindo problemas estruturais não diagnosticados e não tratados (Araújo Júnior, 2024).

Esses achados sugerem claramente que a estrutura dos Tribunais de Contas e suas escolhas metodológicas são fatores determinantes para a qualidade da gestão dos RPPS, destacando a importância de um desenho organizacional mais robusto e capacitado para enfrentar os desafios previdenciários contemporâneos.

## 4 IMPACTOS DAS LÓGICAS INSTITUCIONAIS SOBRE A GESTÃO DOS RPPS

As diferentes lógicas institucionais e as formas de organização adotadas pelos Tribunais de Contas têm consequências diretas na gestão dos RPPS. A abordagem que cada Tribunal adota em suas auditorias — seja predominantemente patrimonial, burocrática, gerencial, ou uma combinação delas — influencia significativamente os resultados obtidos pelos RPPS em termos de sustentabilidade financeira, eficiência administrativa, governança e transparência.

Esta seção analisará detalhadamente esses impactos, explorando como cada lógica institucional afeta concretamente a gestão previdenciária dos municípios e quais são os benefícios ou riscos associados a cada abordagem.

### 4.1 Impacto da Lógica Patrimonial sobre a Gestão dos RPPS

A lógica patrimonial, como previamente discutida, privilegia a auditoria financeira e contábil dos RPPS, enfatizando o cumprimento das normas fiscais e orçamentárias. Embora seja uma abordagem tradicionalmente eficaz para garantir a correção formal dos registros contábeis e financeiros, seus impactos sobre a gestão previdenciária possuem limitações importantes.

#### **Pontos positivos desta abordagem incluem:**

- **Alta eficiência na identificação de irregularidades financeiras e contábeis:** Tribunais com foco patrimonial são extremamente efetivos em apontar desvios de recursos, inadequações em prestações de contas e falhas contábeis que possam comprometer diretamente a transparência na utilização dos recursos previdenciários; e

- **Responsabilização rigorosa dos gestores públicos:** A abordagem patrimonialista proporciona uma forte responsabilização, impondo penalidades a gestores que não cumpram as normas legais e fiscais estabelecidas (Araújo Júnior; Lima, 2025).

**Entretanto, limitações significativas incluem:**

- **Falta de visão estratégica sobre sustentabilidade atuarial:** Auditorias exclusivamente financeiras não analisam indicadores importantes, como déficit atuarial, qualidade dos planos de amortização de déficit ou estratégias de investimentos que assegurem equilíbrio financeiro de longo prazo; e
- **Baixa prevenção de crises previdenciárias:** Essa lógica é predominantemente reativa, atuando após a ocorrência de problemas. Tribunais com enfoque exclusivamente patrimonial apresentam menor capacidade preventiva, muitas vezes identificando problemas apenas quando estes já atingiram níveis críticos (Araújo Júnior; Lima, 2025).

**Consequências na gestão dos RPPS:**

Gestões fiscalizadas sob uma lógica exclusivamente patrimonial tendem a apresentar vulnerabilidade maior a crises financeiras e atuariais, já que a visão de longo prazo não é prioritária. Problemas estruturais passam despercebidos, resultando em déficits atuariais que se acumulam ao longo do tempo, ameaçando diretamente a sustentabilidade dos regimes previdenciários municipais (Araújo Júnior; Lima, 2025).

#### 4.2 Impacto da Lógica Burocrática sobre a Gestão dos RPPS

Tribunais regidos por uma lógica burocrática dão forte ênfase à

legalidade, ao cumprimento normativo e à transparência formal. Isso implica fiscalização rigorosa quanto à obediência às normas e procedimentos estabelecidos, como a regularidade na emissão do CRP e no atendimento às diretrizes do Ministério da Previdência Social.

#### **Pontos positivos desta abordagem incluem:**

- **Maior transparência normativa:** Auditorias burocráticas garantem que todos os RPPS cumpram rigorosamente suas obrigações legais, protegendo os beneficiários contra decisões administrativas arbitrárias; e
- **Fortalecimento da governança formal:** Contribuem para melhorar os processos internos dos RPPS, promovendo governança formalizada com base em protocolos, documentos e procedimentos claros (Araújo Júnior; Lima, 2025).

#### **Contudo, limitações importantes são observadas:**

- **Excessiva ênfase em formalidades:** Auditorias excessivamente burocráticas podem valorizar documentos e relatórios em detrimento dos resultados efetivos da gestão, o que pode gerar uma visão limitada e superficial da qualidade da gestão previdenciária; e
- **Baixa eficácia na identificação precoce de desequilíbrios financeiros:** Essa abordagem tende a não se aprofundar em questões financeiras e atuariais estratégicas, que muitas vezes exigem análises mais profundas e especializadas (Araújo Júnior; Lima, 2025).

#### **Consequências na gestão dos RPPS:**

A predominância da lógica burocrática pode levar a um cenário de “conformidade superficial”, no qual os RPPS atendem formalmente aos requisitos legais, mas podem enfrentar problemas estruturais graves que

passam despercebidos em auditorias limitadas a verificações normativas. Consequentemente, mesmo regimes em conformidade normativa podem enfrentar graves dificuldades financeiras e atuariais no médio e longo prazo (Tristão, Lima, Carrozzino, 2024; Araújo Júnior, 2024).

### 4.3 Impacto da Lógica Gerencial sobre a Gestão dos RPPS

A lógica gerencial constitui uma abordagem mais abrangente e estratégica, valorizando resultados efetivos na gestão dos RPPS, com forte ênfase em eficiência, eficácia, sustentabilidade e equilíbrio atuarial. Tribunais que adotam essa abordagem realizam auditorias operacionais detalhadas, avaliando não apenas a conformidade normativa e contábil, mas também os resultados concretos da gestão previdenciária.

#### **Pontos positivos dessa abordagem incluem:**

- **Visão integrada e estratégica:** Auditorias operacionais e de desempenho permitem avaliar como decisões administrativas impactam diretamente os resultados financeiros e atuariais dos RPPS;
- **Alta capacidade preventiva:** Identificação antecipada de riscos atuarial e financeiro possibilita intervenções mais rápidas e efetivas, antes que problemas menores se tornem crises irreversíveis; e
- **Promoção de boas práticas de governança previdenciária:** Ao analisar práticas de gestão sob uma perspectiva estratégica, Tribunais gerenciais são capazes de oferecer recomendações concretas que promovem melhorias contínuas na gestão dos RPPS (Araújo Júnior; Lima, 2025).

#### **Desafios dessa abordagem incluem:**

- **Necessidade de equipes altamente especializadas:** Auditorias

gerenciais exigem recursos humanos qualificados em finanças públicas, economia, atuária e gestão pública, o que pode ser desafiador em Tribunais com restrições orçamentárias ou dificuldades de recrutamento e capacitação (Araújo Júnior; Lima, 2025).

### **Consequências positivas na gestão dos RPPS:**

A adoção predominante da lógica gerencial ou sua combinação com outras lógicas promove uma gestão previdenciária mais robusta, transparente e sustentável. Estudos empíricos indicam que os RPPS fiscalizados sob uma lógica gerencial apresentam melhor desempenho em indicadores financeiros e atuariais, como o Índice de Situação Previdenciária (ISP-RPPS), devido à abordagem proativa e estratégica adotada pelos Tribunais (Araújo Júnior; Lima, 2025).

### **4.4 Conclusão sobre os Impactos das Lógicas Institucionais**

A análise realizada evidencia claramente que as diferentes lógicas institucionais adotadas pelos Tribunais de Contas têm impactos diferenciados e significativos sobre a qualidade da gestão dos RPPS. Auditorias exclusivamente patrimoniais ou burocráticas, embora importantes, são insuficientes quando aplicadas isoladamente. Uma abordagem integrada, que combine elementos financeiros, normativos e, especialmente, gerenciais, é crucial para promover uma gestão previdenciária mais sustentável e eficiente.

Assim, torna-se essencial que os Tribunais de Contas busquem formas de integrar esses modelos de auditoria, criando unidades especializadas e equipes capacitadas que sejam capazes de conduzir auditorias abrangentes e estratégicas, garantindo a melhoria contínua na governança dos RPPS.

## 5 RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO DA FISCALIZAÇÃO DOS RPPS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A partir da análise realizada nas seções anteriores, torna-se evidente que os Tribunais de Contas, ao adotar uma combinação adequada das lógicas institucionais (patrimonial, burocrática e gerencial), podem desempenhar um papel essencial na melhoria da gestão e sustentabilidade dos RPPS. Esta seção, portanto, busca apresentar recomendações concretas que auxiliem os Tribunais a aprimorar suas estruturas organizacionais e práticas de fiscalização, visando à promoção de uma gestão previdenciária mais eficiente, transparente e sustentável.

### 5.1 Criação de Unidades Especializadas em Previdência

Uma das recomendações fundamentais para garantir uma fiscalização mais efetiva dos RPPS é a criação ou fortalecimento de unidades especializadas dentro dos Tribunais de Contas. Tais unidades devem contar com equipes multidisciplinares compostas por auditores, contadores, economistas e atuários, proporcionando um olhar mais abrangente e qualificado sobre os aspectos específicos da gestão previdenciária.

#### **Ações recomendadas:**

- Estruturação de diretorias ou núcleos específicos para auditoria previdenciária, responsáveis pela coordenação das ações de fiscalização dos RPPS;
- Contratação ou capacitação de atuários para garantir análises técnicas robustas e capazes de antecipar desequilíbrios atuariais; e
- Formação continuada dos auditores em temas como governança previdenciária, investimento de fundos previdenciários, análise

atuarial e auditoria operacional.

**Benefícios esperados:**

- Aumento significativo na capacidade preventiva dos Tribunais, identificando problemas em estágios iniciais e permitindo intervenções oportunas;
- Melhoria da qualidade técnica das auditorias, tornando-as mais assertivas e eficientes em suas recomendações; e
- Fortalecimento da governança previdenciária, através do incentivo às melhores práticas de gestão pelos RPPS.

## 5.2 Adoção de Metodologias Integradas de Auditoria

É essencial que os Tribunais adotem metodologias integradas, combinando auditorias financeiras, de conformidade e operacionais em suas fiscalizações. Auditorias com abordagem única ou limitada reduzem a eficácia da supervisão dos RPPS, deixando lacunas importantes em sua capacidade de diagnosticar e prevenir problemas estruturais.

**Ações recomendadas:**

- Desenvolvimento de metodologias integradas que contemplem simultaneamente análises financeiras, jurídicas, atuariais e de desempenho;
- Implantação de programas de auditorias específicas para verificar a eficiência e eficácia das políticas previdenciárias adotadas pelos gestores; e
- Estabelecimento de indicadores estratégicos padronizados, como o Índice de Situação Previdenciária (ISP-RPPS), para avaliar comparativamente os resultados entre diferentes RPPS.

### **Benefícios esperados:**

- Visão estratégica ampliada sobre os RPPS, permitindo identificar problemas antes que se agravem;
- Redução significativa de desequilíbrios atuariais através de uma abordagem preventiva e proativa nas auditorias; e
- Geração de dados consistentes e comparáveis, facilitando o benchmarking e a troca de boas práticas entre municípios e estados.

### **5.3 Fortalecimento da Cooperação Técnica e Compartilhamento de Informações**

Outro aspecto essencial para o aprimoramento das auditorias previdenciárias é o fortalecimento das parcerias e trocas de experiências entre Tribunais de Contas, Ministério da Previdência Social e instituições especializadas. A criação de redes colaborativas pode garantir a uniformização de boas práticas e elevar a qualidade técnica das fiscalizações.

### **Ações recomendadas:**

- Formação de rede técnica interinstitucionais, com participação ativa de membros dos Tribunais de Contas, representantes do Ministério da Previdência Social e especialistas acadêmicos;
- Realização periódica de seminários e workshops técnicos para o compartilhamento de experiências e atualização de práticas; e
- Criação de bancos de dados compartilhados contendo informações sobre boas práticas, jurisprudência, metodologias exitosas e indicadores de desempenho.

**Benefícios esperados:**

- Ampliação do conhecimento técnico especializado dos auditores e gestores de RPPS;
- Redução das assimetrias de informação, com melhoria das práticas de fiscalização em âmbito nacional; e
- Estímulo à inovação técnica e metodológica por meio da interação contínua entre diferentes instituições.

#### 5.4 Incentivo ao Uso de Tecnologia e Auditoria Baseada em Risco

A aplicação de ferramentas tecnológicas modernas, combinada à metodologia de auditoria baseada em risco, pode aumentar significativamente a eficácia da fiscalização dos RPPS. A adoção de sistemas informatizados que permitam auditorias contínuas e monitoramento em tempo real oferece uma alternativa eficaz às auditorias tradicionais realizadas de forma episódica.

**Ações recomendadas:**

- Investimento em sistemas informatizados que permitam análises de dados em larga escala (Big Data) e uso de inteligência artificial (IA) para identificação precoce de riscos atuariais e financeiros;
- Implantação de metodologias de auditoria baseada em risco, com definição clara dos fatores críticos a serem monitorados continuamente; e
- Capacitação das equipes de auditoria para uso dessas ferramentas tecnológicas avançadas.

**Benefícios esperados:**

- Melhoria expressiva na tempestividade das auditorias, com identificação e mitigação mais rápida de riscos previdenciários;
- Aumento na eficiência do processo auditorial, permitindo que auditores dediquem mais tempo à análise qualitativa e estratégica dos RPPS; e
- Maior precisão e robustez das auditorias, reduzindo significativamente erros e aumentando a efetividade das recomendações feitas aos gestores.

### **5.5 Promoção de uma Cultura Institucional Voltada ao Desempenho e à Sustentabilidade Previdenciária**

Por fim, é crucial fomentar nos Tribunais de Contas uma cultura institucional que valorize não apenas a conformidade normativa, mas também a sustentabilidade atuarial e o desempenho da gestão previdenciária como prioridades estratégicas.

#### **Ações recomendadas:**

- Realização de campanhas internas e capacitações que reforcem a importância da sustentabilidade financeira e atuarial na fiscalização previdenciária;
- Inserção explícita desses valores nos planos estratégicos institucionais dos Tribunais; e
- Avaliação periódica do desempenho institucional com base em indicadores relacionados à eficácia das auditorias previdenciárias realizadas.

#### **Benefícios esperados:**

- Fortalecimento de uma cultura organizacional voltada para resultados concretos e sustentáveis;

- Maior engajamento dos auditores com as questões estratégicas e de longo prazo dos RPPS; e
- Promoção de uma gestão pública mais eficaz e responsável, gerando benefícios diretos aos segurados e à sociedade como um todo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou analisar detalhadamente como as diferentes lógicas institucionais presentes nos Tribunais de Contas — patrimonial, burocrática e gerencial — influenciam diretamente a estrutura organizacional, as práticas de fiscalização e, conseqüentemente, a qualidade da gestão dos RPPS. A análise revelou claramente que essas lógicas moldam não apenas a forma como os Tribunais desempenham suas funções fiscalizatórias, mas também os resultados concretos obtidos pelos regimes previdenciários municipais, afetando sua sustentabilidade financeira, transparência e eficiência administrativa.

Ficou evidenciado que a **lógica patrimonial**, embora eficaz na verificação rigorosa dos aspectos contábeis e fiscais, possui limitações significativas quando aplicada isoladamente. Auditorias predominantemente financeiras não conseguem capturar plenamente os riscos atuariais de longo prazo, frequentemente permitindo que problemas estruturais nos RPPS se acumulem até se transformarem em crises financeiras difíceis de serem revertidas.

Por sua vez, a **lógica burocrática**, ao enfatizar a conformidade normativa, oferece uma importante proteção contra irregularidades formais e promove a transparência administrativa. No entanto, uma fiscalização exclusivamente baseada nessa lógica tende a focar excessivamente na formalidade documental, deixando de analisar em profundidade a sustentabilidade financeira e atuarial dos regimes previdenciários.

Conseqüentemente, regimes em conformidade normativa podem enfrentar graves desequilíbrios estruturais.

Já a **lógica gerencial** demonstrou maior potencial para promover melhorias significativas na gestão dos RPPS. Ao integrar análises estratégicas, indicadores de desempenho e auditorias operacionais detalhadas, essa abordagem permite identificar riscos antes que se agravem, promover boas práticas de governança previdenciária e incentivar a adoção de medidas preventivas que assegurem a sustentabilidade atuarial e financeira dos regimes previdenciários municipais.

Contudo, o cenário ideal parece residir na combinação equilibrada dessas três lógicas institucionais. Tribunais que conseguem estruturar suas auditorias de forma integrada, combinando aspectos financeiros, normativos e estratégicos, apresentam maior capacidade para enfrentar os desafios contemporâneos da gestão previdenciária pública. Essa abordagem multidimensional melhora significativamente a qualidade da governança, reduzindo riscos financeiros e atuariais, e garantindo maior segurança aos beneficiários dos regimes previdenciários.

Nesse sentido, as recomendações práticas apresentadas neste capítulo são fundamentais para que os Tribunais de Contas possam evoluir continuamente em sua missão institucional, garantindo uma fiscalização eficaz, preventiva e orientada à sustentabilidade dos RPPS. Entre as principais recomendações destacam-se a criação de unidades especializadas em previdência, a utilização de metodologias integradas de auditoria, o fortalecimento da cooperação técnica, o investimento em tecnologias avançadas e o fomento de uma cultura institucional voltada ao desempenho e sustentabilidade previdenciária.

Finalmente, é essencial que os Tribunais compreendam seu papel não apenas como fiscais rigorosos das normas e dos recursos financeiros, mas como parceiros estratégicos no processo de governança pública. Ao assumir uma postura mais proativa, inovadora e colaborativa, esses órgãos poderão contribuir decisivamente para uma gestão previdenciária

mais eficiente, responsável e transparente, gerando benefícios tangíveis e duradouros para a sociedade como um todo.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO JÚNIOR, Jaílson Gomes de. *Framework para auditoria operacional em RPPS baseado nas lógicas institucionais dos Tribunais de Contas*. 2024. 120 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/50417>. Acesso em: 20 jan. 2025.

ARAÚJO JÚNIOR, Jaílson Gomes de; LIMA, Diana Vaz de. As lógicas institucionais dos Tribunais de Contas e a situação previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social. *Revista de Administração Pública*, v. 59, n. 1, p. 1-23, 2025. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/92899>. Acesso em: 22 jan. 2025.

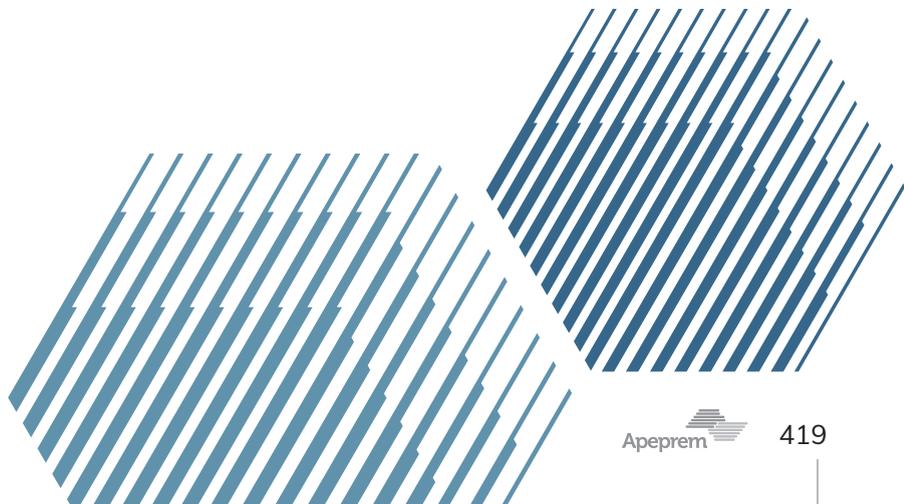
FRIEDLAND, Roger; ALFORD, Robert. R. Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, p. 232-263, 1991.

MEYER, Renate E.; HAMMERSCHMID, Gerhard. Changing institutional logics and executive identities: A managerial challenge to public administration in Austria. *American behavioral scientist*, v. 49, n. 7, p. 1000-1014, 2006. DOI <https://doi.org/10.1177/0002764205285182>

OCASIO, William; RADOYNOVSKA, Nevena. *Strategy and commitments to institutional logics: Organizational heterogeneity in business models and governance*. *Strategic Organization*, v. 14, n. 4, p. 287-309, 2016. DOI <https://doi.org/10.1177/1476127015625040>

THORNTON, Patricia H.; OCASIO, William. Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology*, v. 105, n. 3, p. 801-843, 1999. DOI <https://doi.org/10.1086/210361>

TRISTÃO, Débora G.; LIMA, Diana V.; CARROZZINO, Gustavo A. Atuação do controle externo nos regimes próprios de previdência social. In: VIEIRA, Lucia Helena (org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, v. 18, São Bernardo do Campo: APEPREM, 2024.



# 16

## AS DIFERENTES PERSPECTIVAS PARA AS OBRIGAÇÕES ENTRE AS NORMAS: NBC TSP 15 E RPPS (MPS)

### **Daniel Rahmi Conde**

É Atuário, Diretor da Conde Consultoria Atuarial e atua como Consultor desde 2005.

Formado em Ciências Atuariais pela PUC – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e é membro do INSTITUTO BRASILEIRO DE ATUÁRIA, MIBA nº 2126.

Pelo INSTITUTO BRASILEIRO DE ATUÁRIA – IBA, foi eleito para o Cargo de Vice – Presidente, foi Diretor no Biênio de 2021-2022 e 2023-2024 e representante da Diretoria Técnica de Previdência. Ainda pelo IBA, coordenou o Comitê Técnico de Benefícios a Empregados antigo CT Geral CTG que estuda, pesquisa, discute sobre conteúdos atuariais e é membro indicado para coordenar o Comitê de Pronunciamentos Atuariais – CPA – que tem por objetivo preparar e emitir Pronunciamentos Técnicos sobre procedimentos de Atuaría para o mercado.

É membro da CNA – Comissão Nacional de Atuaría.

Membro Consultor da Comissão de Previdência da OAB SP.

Acadêmicos da ANSP – Academia Nacional de Seguros e Previdência, pertencente às Cátedras: Atuarial e de Previdência Complementar Aberta, Previdência Complementar Fechada, Saúde e Serviços Técnicos.

Com mais de 20 anos de experiência atuando principalmente como consultor em Entidades de Previdência Complementar – Abertas e Fechadas, em Entidades de Regimes Próprios, Estaduais e Municipais e em Planos de Saúde referente ao CPC 33, presta serviço a grandes Companhias Nacionais e Internacionais, atendimentos aos Órgãos Fiscalizadores e realiza treinamento nas áreas de atuação.

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2015, surgiram as primeiras discussões relacionadas às Normas Brasileiras de Contabilidade (NBC), mais precisamente, as NBC TSP 25 voltadas às avaliações atuariais objetivando estabelecer a contabilização e a divulgação das obrigações de benefícios a funcionários ocupantes de cargo, emprego e funções públicas (Conselho Federal de Contabilidade, 2019).

E os benefícios iniciais discutidos eram os benefícios classificados como “pós-emprego”, ou seja, os de pensões e os benefícios de aposentadoria, sem entrar ainda em outros benefícios “pós-emprego”, como os de assistência médica (Conselho Federal de Contabilidade, 2019).

A partir de 2018, entrou em vigor a NBC TSP 15 com atualizações importantes em sua estrutura, como tinha ocorrido no setor privado, mas que para o setor público ocorreu com um certo atraso, ocorrendo assim, um alinhamento das práticas contábeis brasileiras com as normas internacionais, especificamente o IPSAS 15<sup>1</sup> (correlação com IAS 19/CPC 33) tornando-se a adoção obrigatória a partir de 2022 (Conselho Federal de Contabilidade, 2018).

## 2 MODALIDADES DE PLANOS

Sem adentrar no mérito dos impactos das alterações das NBC 15 e 25, mas como que esses benefícios são medidos conceitualmente, sendo da seguinte forma: são benefícios oferecidos em atividade, mas que serão pagos na inatividade. Isso ocorre porque o funcionário prestou serviço em troca do direito a esse benefício no futuro (Conselho Federal de Contabilidade, 2018, 2019).

---

1 É um conjunto de normas contábeis internacionais emitidas pelo Conselho IPSAS para utilização por entidades do setor público em todo o mundo na preparação das demonstrações financeiras que visam uniformizar os procedimentos contábeis existentes entre os países.

O *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB), órgão nomeado pelo *International Federation of Accountants* (IFAC), tem emitido normas internacionais para o setor público desde 2002 (IFAC, 2025).

Os planos de Previdência que englobam os benefícios pós-emprego de pensões e os benefícios de aposentadoria estão classificados em planos de Contribuição Definida (CD) e de Benefício Definido (BD). Apesar disso, existem diferenças de mensuração que podem acarretar compromissos/ obrigações conforme destaca a seguir (Conselho Federal de Contabilidade, 2018).

**Planos CD:** obrigação legal ou construtiva do órgão público está limitada à quantia destinada à contribuição para o fundo. Assim, o risco atuarial e o risco de investimento são assumidos pelo funcionário (Conselho Federal de Contabilidade, 2018).

**Planos BD:** o risco atuarial e o risco de investimento recaem sobre os segurados e principalmente para o ente federativo se a experiência atuarial ou de investimento for diferente da esperada (Conselho Federal de Contabilidade, 2018).

Assim, a avaliação atuarial identificará o passivo atuarial das obrigações de benefícios pós-emprego, oferecidos aos funcionários e seus respectivos dependentes, contemplando exclusivamente, os benefícios e custos pertinentes aos benefícios vitalícios (BD).

É importante destacar, que a obrigação com esse benefício “pós-emprego” está voltada exclusivamente a uma visão de compromissos dos entes federativos com os Planos de Benefícios oferecidos via Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) observadas as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público.

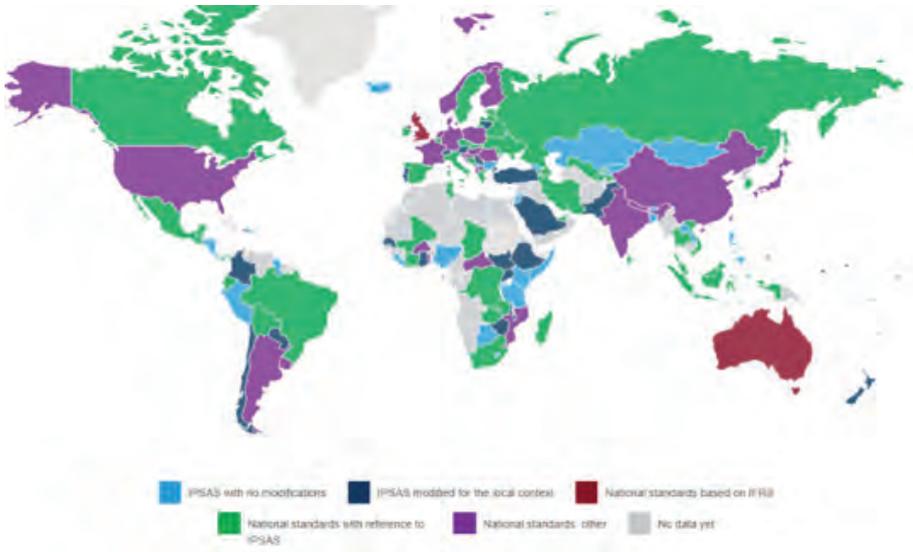
### 3 ADOÇÃO DA NORMA INTERNACIONAL

A International Public Sector Financial Accountability Index da International Federation of Accountants (IFAC) e da Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) verifica e analisa as bases e estruturas atuais de relatórios financeiros usadas por governos federais e

centrais ao redor do mundo (IFAC, 2025).

Assim, consegue-se obter uma visão geral das tendências de relatórios do setor público e no qual o Brasil faz parte. As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) são discutidas pelo Conselho Federal de Contabilidade com o objetivo de convergi-las ao setor público brasileiro.

Imagem 1 - Previsão da Estrutura de Relatórios de 2025<sup>2</sup>.



Fonte: IFAC (2025).

#### 4 ADOÇÃO DA NORMA INTERNACIONAL

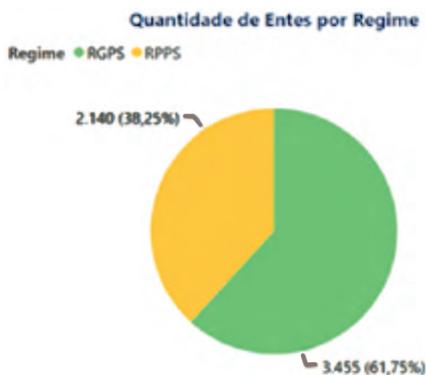
Portanto, existe uma convergência para adoção de um conjunto de normas internacionais de contabilidade, visando uniformizar os procedimentos contábeis e as políticas existentes entre os países, melhorando a estrutura conceitual e proporcionando a mesma interpretação

<sup>2</sup> No original: 2025 Reporting Framework Forecast (IFAC, 2025).

das demonstrações financeiras.

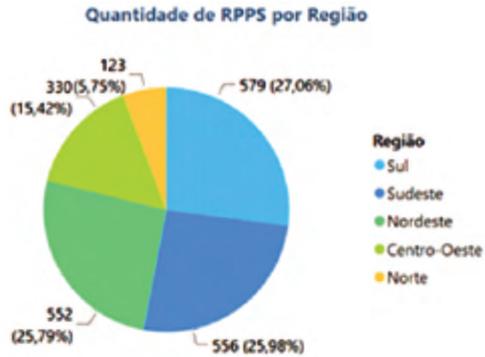
De acordo com os últimos dados de abril/2024 do Ministério da Previdência Social (MPS), atualmente existem 2.140 entes federativos no RPPS e 3.455 no Regime Geral de Previdência Social (INSS) (Brasil, 2024). Dentre os entes do RPPS (2.140 entes federativos), é obrigatória a realização de avaliação atuarial, conforme exigido pela Secretaria de Previdência (MPS e pela Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público (NBC TSP 15) (Conselho Federal de Contabilidade, 2018).

Gráfico 1 - Quantidade de entes por regime.



Fonte: Brasil (2024).

Gráfico 2 - Quantidade de RPPS por região.



Fonte: Brasil (2024).

Um ponto de reflexão e discussão no sistema, é que, devido às Avaliações Atuariais terem aplicações e mensurações com regramentos distintos, a contabilidade dos RPPS deve ser individualizada em relação à contabilidade do ente federativo, seguindo os princípios, normas e procedimentos aplicáveis a cada escopo de trabalho.

Diante disso, aproveito para apresentar um resumo comparativo entre os benefícios avaliados atuarialmente sob o escopo da NBC TSP 15 e o RPPS (MPS), proporcionando maior clareza sobre essas aplicações e obrigações.

Quadro 1 - Comparação entre os benefícios da NBC TSP 15 e do RPPS (MPS).

NBC TSP 15	RPPS (MPS)
Avaliação Atuarial para identificar o impacto do compromisso assumido pelo ENTE FEDERATIVO conforme legislação aplicável aos NBC TSP 15.	Avaliação Atuarial para acompanhamento do equilíbrio do PLANO, conforme legislação aplicável aos RPPS Portaria MTP nº 1.467.
Provisão a ser efetuada nas Demonstrações Financeiras do ENTE FEDERATIVO, podendo afetar o resultado contábil.	Provisão destinadas às Demonstrações Financeiras do RPPS.
Regime Financeira de Capitalização para todos os tipos de Benefícios e Planos, inclusive sem observar a segregação de massa, ou seja, o Plano Financeiro  Adoção de um único Método de Financiamento dos Benefícios (CUP - Crédito Unitário Projetado).  Sem revisão de custeio.  Sem implementação de equacionamento de déficit/superávit.	Regime Financeiro de Capitalização, Capitais de Cobertura e Repartição Simples (observando os benefícios e a segregação de massa).  Flexibilidade pelos Métodos de Financiamento dos Benefícios conforme indicado pelo Atuário.  Busca o equilíbrio financeiro e atuarial.  Revisão do plano de custeio.  Implementação de Equacionamento de Déficit/Superávit.
Emissão para provisão a ser efetuada em Balanço Contábil convergindo com os resultados da contabilidade internacional.	Emissão do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA à MPS.
Valor justo dos ativos no mercado, sem considerar bens e direitos como ativos, exemplo, dívidas. E eventuais fundos do tipo e oscilação de risco.	Valor justo dos ativos curva/mercado, considera os bens e direitos como ativos.
Adoção de premissas financeiras e atuariais convergentes com experiências de mercado.	Adoção de premissas financeiras e atuariais conforme estudos de convergência e aderência do plano definidas por portaria.

Fonte: Adaptado de Brasil (2022a) e Conselho Federal de Contabilidade (2018).

Portanto, o objetivo do trabalho assume diferentes perspectivas: uma visão contábil (NBC TSP 15), que não necessariamente converge com a visão atuarial de gestão do plano RPPS (MPS). Dessa forma, os relatórios assumem formatos específicos, alinhados ao escopo e aos objetivos

de cada trabalho, considerando práticas individualizadas e resultados distintos com as seguintes perspectivas:

- Visão contábil: Relatório no formato específico da NBC TSP 15 será elaborado em conformidade com a contabilidade internacional, adotando a uniformização de preceitos atuariais e de mercado para a avaliação do plano. Além disso, o registro do impacto contábil será feito no balanço do ente federativo (Conselho Federal de Contabilidade, 2018).
- Visão atuarial: Relatório no formato RPPS (MPS) seguirá a modelagem e os preceitos atuariais definidos pelo atuário responsável pelo plano, que determinará a velocidade do financiamento, o regime financeiro a ser adotado e as premissas atuariais mais adequadas e aderentes. Nesse caso, o registro contábil será realizado no balanço do plano RPPS (Brasil, 2022a).

Com base em tais perspectivas, o atuário responsável pela elaboração da avaliação atuarial, verificará em uma mesma base de dados individual de servidores ativos e inativos, a apuração dos valores dos compromissos do plano nas seguintes situações e observado os parâmetros de atuária estabelecidos RPPS (MPS) e as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público (NBC TSP 15).

É neste momento, que se evidencia a principal diferença entre as normas contábil e atuarial. Enquanto a norma atuarial, estabelecida na legislação do RPPS (MPS), prevê a opção de segregação de massa<sup>3</sup> e, conseqüentemente, a avaliação separada dos custos e compromissos para os planos de benefícios, divididos em duas avaliações, Fundo em Repartição (Plano Financeiro) e Fundo em Capitalização (Plano Previdenciário), enquanto a norma contábil pela NPC TSP 15, segue uma

<sup>3</sup> Segregação de massa é a divisão de segurados do RPPS em dois grupos distintos. A massa de segurados mais antigos, aposentados, agrupados no Fundo Financeiro, Regime de Repartição e a massa de segurados mais novos alocados no Fundo de Previdenciário, Regime de Capitalização (Santa Catarina, 2023).

abordagem distinta e apuração única dos compromissos de ambos os Fundos, sendo o Regime Financeiro um desses aspectos distintos (Brasil, 2022a; Conselho Federal de Contabilidade, 2018).

O Fundo Financeiro de Repartição, um modelo de regime orçamentário caracterizado por operar sob o regime de caixa, baseia-se no equilíbrio entre receitas e despesas do plano no exercício, sem a necessidade de acumulação de recursos ou constituição de reservas matemáticas, pois não envolve compromissos futuros. No entanto, com a obrigatoriedade de apuração pelo Regime Financeiro Capitalizado determinante na NBC TSP 15, passa a ter o registro de compromissos futuros, alterando a sua estrutura com as obrigações futuras que passam a ser reconhecidas contabilmente resultante da necessidade de acumulação de recursos, e por consequência, a constituição de reservas matemáticas. Logo, ao realizar uma Avaliação Atuarial sob o escopo da NBC TSP 15 de um Plano Financeiro que pelo RPPS é avaliado no regime de repartição simples, e, portanto, de natureza orçamentária, deve ser apurado pelo Regime de Capitalização. Dessa forma, considerando o pagamento de benefícios futuros, observa-se a mensuração de obrigações com valores expressivos na Reserva Matemática. No contexto do RPPS, por exemplo, essa mesma mensuração resulta em um compromisso com o plano (Reservas Matemáticas<sup>4</sup>) de R\$0,00 (Brasil, 2022a; Conselho Federal de Contabilidade, 2018).

Assim, em meu ponto de vista, esse é o maior impacto nas obrigações entre os das normas, NBC TSP 15 e RPPS (MPS). Principalmente, os planos que realizaram a segregação de massa ou aqueles planos que são avaliados pelo Regime Financeiro de Repartição Simples ou pelo Regime de Capitais de Cobertura<sup>5</sup>.

4 Pronunciamento Atuarial CPAO 035 – Reservas Matemáticas voltados para planos de benefícios administrados por Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) (Instituto Brasileiro de Atuária, 2023).

5 Neste método todas as contribuições efetuadas no ano se destinam à formação de um Fundo Garantidor correspondente aos compromissos que, naquele ano, preencham as condições de elegibilidade ao benefício, ou seja, as contribuições arrecadadas no exercício serão suficientes para cobrir todos os gastos com os benefícios iniciados no mesmo exercício (Brasil, 2022a).

Quadro 2 - Regime financeiro.

Regime Financeiro		
Regime	Repartição Simples	Capitalização
Patrimônio	Não possui	Contribuições + Rentabilidade
Reservas Matemáticas	Não possui	VABF – VACF (*)
Resultado Atuarial	Equilíbrio	Déficit / Superávit
Premissa atuarial	Sem adoção	Adoção

(\*) VABF – Valor Atual do Benefício Futuro / VACF – Valor Atual da Contribuição Futura

Fonte: Adaptado de Brasil (2022b).

Outra apuração para os compromissos relevantes, e de grande variabilidade nos resultados devido à sua alta sensibilidade, são as premissas financeiras, com destaque para a taxa de juros (Instituto Brasileiro de Atuária, 2016).

Conceitualmente, a adoção da taxa de juros ou taxa de desconto é parte do princípio de que todo o sistema estruturado no Regime Financeiro de Capitalização parte do pressuposto de acumulação de capitais. Como hipótese, considera-se que esses capitais serão aplicados no mercado financeiro, e terão um retorno financeiro ou uma rentabilidade real, acima da inflação, equivalente a uma taxa de juros.

Também vale inferir que os recursos que o plano acumulou para o pagamento dos benefícios terão uma rentabilidade equivalente à taxa de juros informada, assim, uma parte dos compromissos será sustentada com juros que o mercado financeiro estaria proporcionando.

Para o ambiente de RPPS (MPS), é necessário a adoção de estudos pelo atuário responsável pelo plano referente a utilização da taxa de juro. Essa análise contempla o estudo técnico de convergência que deve refletir o retorno real anual esperado da rentabilidade futura de seus investimentos através dos recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS (Brasil,

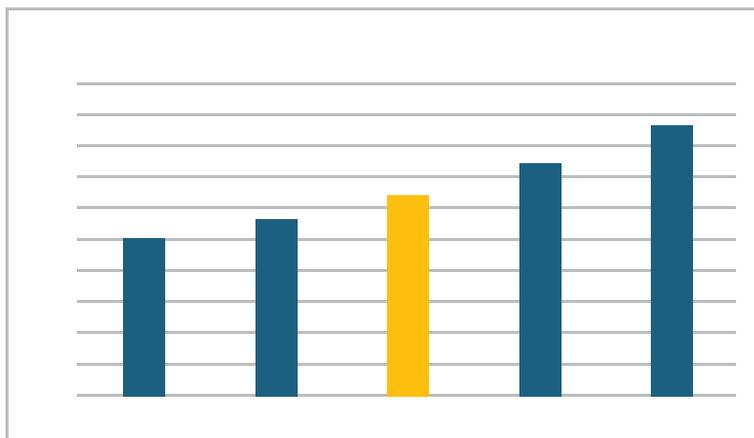
2022a).

Enquanto, na NBC TSP 15, a premissa financeira, taxa de juro, deve se basear nas expectativas de mercado financeiro futuro compatível com o período das obrigações com o plano (Conselho Federal de Contabilidade, 2018).

Como ilustração, essa diferença na adoção da taxa de juro/ desconto gera resultados distintos que impactam significativamente o plano de benefícios. Em média, uma redução de 1 (um) ponto percentual na taxa pode resultar em uma variação média de aproximadamente 17% no valor das obrigações (Passivo Atuarial).

A seguir, apresenta-se um quadro ilustrativo com base na adoção de uma taxa de exemplificativa de 5% a.a., evidenciando a variação percentual nas obrigações.

Gráfico 3 - Quadro Comparativo do impacto da taxa de juros



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

No regime financeiro de capitalização, o método de financiamento tem como objetivo demonstrar o custo dos benefícios futuros do plano,

sendo determinante para estabelecer o nível de custeio necessário dos segurados e ente dos planos de RPPS, bem como, a forma e a velocidade de sua distribuição ao longo do tempo, preservando o equilíbrio atuarial do plano (Brasil, 2022b).

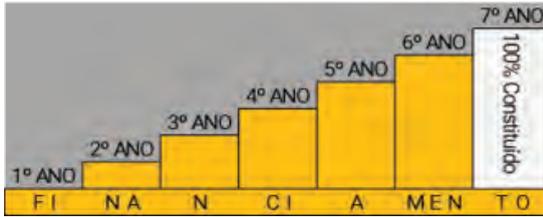
Recomenda-se que o atuário faça uma descrição do funcionamento de cada método de financiamento aplicável, esclarecendo as suas vantagens e desvantagens e as perspectivas de evolução do custo em cada caso, de forma a permitir a escolha do método mais adequado aos benefícios do plano, levando-se em consideração o perfil da massa de participantes e, se for o caso, de assistidos (Brasil, 2022b, p. 24).

De tal modo, na Avaliação Atuarial para o RPPS (MPS), é fundamental que se tenha flexibilidade na escolha da metodologia de financiamento, permitindo que o atuário adote o método mais adequado ao cenário avaliado, garantindo maior segurança na definição do custeio (Brasil, 2022b). Por outro lado, na NBC TSP 15, o método de financiamento é previamente estabelecido (Conselho Federal de Contabilidade, 2018).

O Crédito Unitário Projetado (CUP) deve ser obrigatoriamente adotado, assegurando a convergência dos resultados e a comparabilidade pela adoção das normas internacionais.

Cada método de financiamento possui a sua característica, no método de financiamento, o Crédito Unitário Projetado (CUP), o benefício que receberá no futuro será financiado dividindo o compromisso ao longo do período futuro de serviço (acumulação crescente) (Brasil, 2022b). No exemplo apresentado, esse período será dividido em 7 anos, restando apenas 1 (um) ano para a conclusão do financiamento, quando poderá requerer a aposentadoria devido a elegibilidade e por seu benefício estar 100% financiado e as reservas matemáticas constituídas.

Imagem 2 - Método de financiamento Crédito Unitário Projetado (CUP).

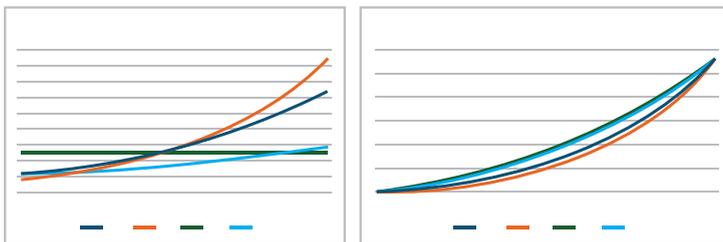


Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Apesar disso, existem outros métodos de financiamento, devido ao Regime Financeiro de Capitalização e que possuem as suas vantagens e desvantagens, a mudança ou a imposição de um único método de financiamento pode acarretar variações de resultados devido a forma e velocidade de acumulação das reservas matemáticas e, como consequência, impactará no Compromisso Atuarial conforme demonstrados na projeção entre o custo do benefício de aposentadoria e o Compromisso Atuarial.

Por este motivo, apresento um quadro com simulações comparativas entre diferentes metodologias (métodos de financiamento), evidenciando seus impactos, tanto nos compromissos, quanto no custo mediante nível de financiamento de um benefício até a aposentadoria.

Gráfico 4 - Comparativo dos Métodos de Financiamento: Crédito Unitário Projetado (CUP), Crédito Unitário (UC), Idade Normal de Entrada (IEN) e Agregado (AGG).



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Ao observar os gráficos, percebe-se que a forma e velocidade de arrecadação, refletida no custo do benefício de aposentadoria, influencia o nível do compromisso atuarial do plano, tornando maior ou menor ao longo do tempo. No entanto, independentemente do método adotado, ao final do período de financiamento, 100% do compromisso atuarial estará coberto e financiado, garantindo o pagamento do benefício futuro.

Portanto, é importante esclarecer que a alteração ou obrigatoriedade de um método específico pode resultar alterações custos significativas com ajustes significativos aos praticados (em vigor) de tal sorte a indicar alterações no plano de custeio para buscar o equilíbrio e solvência atuarial do plano.

Outro aspecto relevante, que abordarei a seguir, diz respeito aos ativos (patrimônio), cujas contabilizações diferem entre as normatizações.

Os ativos do RPPS foram acumulados por meio das contribuições dos entes e segurados, somadas à rentabilidade dos investimentos e serão utilizados para pagamento de benefícios (Brasil, 2022a).

No RPPS (MPS), podem ser considerados como ativos garantidores os seguintes procedimentos:

- os registros de investimentos marcados na curva, ou seja, considera a rentabilidade futura dos títulos em estoque considerando que serão resgatados no vencimento;
- valores dos créditos a receber, dívidas, do ente federativo;
- bens, direitos e demais ativos vinculados ao RPPS, exemplo, equacionamento de déficit, compensações financeiras e royalties; e
- eventuais fundos do plano, tais como, fundo de oscilação de risco (Brasil, 2022a).

Pois bem, em relação aos itens mencionados anteriormente, o

método da NBC TSP 15 considera a dedução desses valores no cálculo do Valor Justo dos Ativos<sup>6</sup>, pois considera que os ativos do plano devem ser ajustados ao valor de mercado e por quaisquer passivos do fundo não diretamente vinculados aos benefícios (Instituto Brasileiro de Atuária, 2022). Além disso, entende-se que esses bens e direitos estão atrelados ao próprio ente federativo e, portanto, não estão imediatamente disponíveis para a cobertura das obrigações previdenciárias.

Apesar disso, sobre o equacionamento de déficit, existem discussões e orientações para considerá-los já que foram aprovados e implementados por lei específica do ente federativo mesmo que o resultado tenha viés e enfoque ao próprio ente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das diferenças conceituais, metodológicas de mensuração e divulgação entre a NBC TSP 15, contábil, e as normatizações aplicáveis ao RPPS (MPS), atuarial, fica evidente que a adoção de uma única abordagem deve não capturar adequadamente as especificidades de cada contexto. Enquanto a NBC TSP 15, busca garantir transparência contábil com enfoque ao ente federativo e comparabilidade internacional, o modelo adotado para o RPPS (MPS) prioriza a solvência e gestão do plano, permitindo maior flexibilidade na escolha das premissas e métodos atuariais, obtendo vantagem para modelagens específicas e no meu ponto de vista, tende a evitar custo extraordinários a todos os envolvidos, segurados e entes federativos.

É importante ressaltar que o setor privado lida, na medida do possível, com a divulgação realizada pelas empresas por meio dos Comitês de Pronunciamentos Contábeis (CPC) e com a divulgação dos planos conforme a normatização da Superintendência Nacional de Previdência

<sup>6</sup> Pronunciamento Atuarial CPAO 32 – Apuração do Valor Justo dos Ativos (Instituto Brasileiro de Atuária, 2022).

Complementar (PREVIC). Embora as normas apresentem convergências, elas não são idênticas, e o Brasil possui particularidades locais que diferem do cenário global e devem ser analisadas individualmente. No entanto, a meu ver, não se deve engessar um método de financiamento, um modelo de plano ou uma estratégia de investimento apenas com base em escopos distintos entre as normas.

Portanto, a utilização de ambas as práticas de forma individual e com avaliação atuariais distantes, ou seja, duas avaliações atuariais totalmente diferentes, pode ser a melhor estratégia para equilibrar a aderência às normatizações contábeis e a necessidade de uma avaliação atuarial mais ajustada à realidade do plano. Dessa forma, é possível garantir tanto a conformidade regulatória quanto a segurança na gestão dos benefícios previdenciários, promovendo maior alinhamento entre a visão contábil e atuarial.

Vale ressaltar que essa análise não se limita a esses temas, pois existem outros aspectos a serem explorados, entre eles, adoção da inflação, a não consideração da premissa de geração futura e outras nuances entre a NBC TSP 15 e RPPS (MPS).

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). *Painel Regime Previdenciário dos Entes Federativos*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/regime-previdenciario-dos-entes-federativos>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. *Diário Oficial da União*, 06 jun. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/9PortariaMTPn1.467de02jun2022Atualizadaat3jun2024.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

BRASIL. Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). *Guia PREVIC*

de Melhores Práticas Atuariais. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/previc/pt-br/publicacoes/guias-de-melhores-praticas/guia-previc-melhores-praticas-atuariais-2022-1-1.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Resolução CFC nº 2018/NBC TSP 15, de 18 de outubro de 2018. Aprova a NBC TSP 15 - Benefícios a empregados. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 out. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). Resolução CFC nº 2019/NBC TSP 25, de 21 de novembro de 2019. Aprova a NBC TSP 25 - Evento Subsequente. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 nov. 2019.

IFAC. *Public Sector Financial Accountability Index*. 2025. Disponível em: [https://www.ifac.org/what-we-do/global-impact-map/public-sector-financial-accountability-index?report-type=financial\\_projected#content2](https://www.ifac.org/what-we-do/global-impact-map/public-sector-financial-accountability-index?report-type=financial_projected#content2). Acesso em: 03 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ATUÁRIA (IBA). Resolução IBA nº 02, de 21 de março de 2016. Dispõe sobre a criação do Pronunciamento Atuarial CPA 003 – Classificação de Hipóteses Atuariais. *Diário Oficial da União*, 21 mar. 2016. Disponível em: <https://atuarios.org.br/cpa-publicado/>. Acesso em: 02 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ATUÁRIA (IBA). *Pronunciamento Atuarial CPAO 32 – Apuração do Valor Justo dos Ativos*. Dispõe sobre a criação do Pronunciamento Atuarial CPAO 32, que contém orientações para a apuração do Valor Justo dos Ativos do Plano em atendimento ao Pronunciamento Técnico CPC 33 e IAS19 Rev 2011 (IFRS). Rio de Janeiro, 30 jun. 2022. Disponível em: <https://atuarios.org.br/cpa-publicado/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ATUÁRIA (IBA). *Termo de Aprovação do Pronunciamento Atuarial CPAO 035 – Reservas Matemáticas*. Dispõe sobre a criação do Pronunciamento Atuarial CPAO 035, voltado para planos de benefícios administrados por Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). Rio de Janeiro, 27 set. 2023. Disponível em: <https://atuarios.org.br/cpa-publicado/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 848, de 22 de dezembro de 2023. Institui a segregação de massa de segurados do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Santa Catarina (RPPS/SC), altera as Leis Complementares nº 412, de 2008, nº 661, de 2015, e nº 795, de 2022, e estabelece outras providências. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, Florianópolis, n. 22.170, 22 dez. 2023. Disponível em: [https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2023/848\\_2023\\_lei\\_complementar.html](https://leis.alesc.sc.gov.br/html/2023/848_2023_lei_complementar.html). Acesso em: 03 mar. 2025.



# 17

## IMPACTOS ATUARIAIS DA COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE BENEFÍCIOS A CONCEDER AOS SERVIDORES ATIVOS E NA GERAÇÃO FUTURA

### **Leonardo da Silva Motta**

Advogado, especialista em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/OISS, servidor licenciado do Ministério da Previdência Social, atua nos RPPS desde 2010. Atuou como Coordenador-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal da Secretaria de Previdência no período de 2015 a 2022, participou do grupo de trabalho que fez a especificação e acompanhou o desenvolvimento do Novo COMPREV no período de 2018 a 2021 e foi Coordenador do Comitê Técnico da Compensação Previdenciária do Conselho Nacional dos Regimes Próprio de Previdência Social - CNRPPS no período de março de 2021 a junho de 2022. Membro da Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes - COPAJURE do CONAPREV no período de 2016 a 2022. Atual Vice-Presidente da São Paulo Previdência (SPPREV).

### **Rafael Forneck Bahiense Gomes**

Especialista em Finanças pela Fundação Instituto de Administração - FIA-SP, especialista em Gestão da Previdência pela Universidade Positivo e bacharel em Relações Públicas pela PUC-PR. Professor de Compensação Previdenciária. Coordenador de Concessão de Benefícios da ParanaPrevidencia e participou como integrante de grupos de trabalho e comissões instituídos pelo CONAPREV E CNRPPS.

## 1 INTRODUÇÃO

A compensação previdenciária é um mecanismo essencial para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), especialmente em um cenário no qual a contagem recíproca de tempos de contribuição entre diferentes regimes previdenciários se torna cada vez mais comum.

Esse instrumento surge como uma resposta à necessidade de equilibrar os custos entre os regimes quando um segurado utiliza tempo de contribuição de um regime (regime de origem) para se aposentar em outro (regime instituidor). Sem essa compensação, o regime que concede o benefício arcaria sozinho com os custos de um tempo de contribuição que não foi integralmente acumulado em seu sistema, o que poderia levar a desequilíbrios financeiros significativos.

Logo, a compensação financeira não apenas assegura que os regimes sejam devidamente compensados pelos tempos de contribuição utilizados por seus segurados em outros sistemas, mas também contribui para a sustentabilidade financeira dos RPPS, que enfrentam desafios crescentes devido ao envelhecimento da população e ao aumento dos custos previdenciários.

A Lei nº 9.796/1999 e o Decreto nº 10.188/2019 estabeleceram os critérios para o cálculo da compensação, definindo que o valor a ser pago deve considerar o percentual de tempo de contribuição utilizado no regime de origem em relação ao tempo total de contribuição para a aposentadoria. Esse resultado é então aplicado sobre uma base de cálculo, que pode ser o valor do benefício concedido ou uma renda calculada, que considera as remunerações do servidor enquanto integrante do respectivo regime de origem (Brasil, 1999, 2019).

O produto deste cálculo intitula-se pró-rata: uma soma que se paga mensalmente acompanhando a duração dos pagamentos do próprio benefício previdenciário. Sob essa ótica, considerando a obrigação

de pagamento de 13 salários e de reajustes periódicos nos valores dos benefícios, os pagamentos de pró-rata também asseguram as mesmas garantias (Brasil, 1999, 2019).

Cabe destacar que, no momento da cessação da aposentadoria por cota do óbito do servidor, caso seja gerada uma pensão previdenciária, um novo requerimento de compensação pode ser efetuado garantindo a sequência dos pagamentos no novo benefício.

Trazendo para o cenário nacional, a atividade promove anualmente uma transferência bilionária de recursos entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os RPPS, conforme dados apresentados abaixo, obtidos no Painel de Indicadores da Compensação Previdenciária, da Secretaria de Previdência:

Tabela 1 - Transferência de recursos entre o RGPS e o RPPS.

ANO	VALORES LÍQUIDOS PAGOS PELO RGPS
2024	R\$ 7.787.676.446,20
2023	R\$ 6.134.339.220,80
2022	R\$ 4.520.804.104,48
2021	R\$ 2.448.010.753,76

Fonte: Adaptado de Brasil (2025).

Todo esse montante refere-se a benefícios que já estão sendo pagos pelos RPPS, com a devida instrução dos requerimentos de compensação previdenciária e a respectiva aprovação destes requerimentos pelo RGPS.

Além do conjunto já pago de requerimentos deferidos, é importante mencionar a fila de requerimentos ainda não aprovados que atualmente aguardam a análise do RGPS. Conforme informações obtidas no Painel de Indicadores da Compensação Previdenciária, da Secretaria de Previdência, o RGPS possuía uma fila de 418.843 requerimentos aguardando análise

em janeiro de 2025 (Brasil, 2025).

A partir da edição da Portaria MTP nº 1.467/2022, tornou-se possível mensurar e considerar no cálculo atuarial esse volume de requerimentos ainda não deferidos, tema que, inclusive, foi objeto de trabalho no artigo “Projeções da Compensação Previdenciária no Cálculo Atuarial do RPPS”, apresentado no livro Regimes Próprios: aspectos relevantes, v. 17, publicado pela ABIPEM (Brasil, 2022; Motta; Gomes, 2023).

Porém, além do fluxo de receitas e despesas dos requerimentos já deferidos e sendo repassados, bem como aqueles que estão pendentes de análise, cabe destacar a possibilidade de projeção de outras duas massas de servidores distintas: aqueles que estão em atividade e ainda não se aposentaram e aqueles que vão ingressar futuramente no regime previdenciário.

Tais hipóteses se expandem nos conceitos já sedimentados do aproveitamento da compensação previdenciária no cálculo atuarial, trazendo alterações que merecem uma revisão da matéria, com base nas atualizações propostas pela Portaria MPS nº 3.811/2024, bem como na própria Portaria MPT nº 1.467/2022 (Brasil, 2022, 2024).

É o que este trabalho se propõe, avaliar a possibilidade de utilização dos dados disponíveis dos atuais requerimentos de compensação previdenciária para a estimativa de valores a receber de compensação previdenciária dos servidores ativos e também de servidores que ingressarão no ente federativo, conhecido como geração futura.

## 2 COMPENSAÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS A CONCEDER

Traçando uma distinção inicial entre os benefícios já concedidos e os benefícios a conceder, dentro do contexto das projeções, é possível inferir que os benefícios já concedidos lidam com situações concretas e valores já definidos, com informações muitas vezes já registradas no

próprio Sistema Comprev.

Por sua vez, os benefícios a conceder envolvem projeções e estimativas face a disponibilidade das informações referentes à averbação de tempos de contribuição, por exemplo, que podem sofrer alterações nos assentamentos funcionais dos servidores ao longo do tempo.

E, nesse contexto, é necessário pontuar que o tempo de contribuição integra o patrimônio jurídico do servidor, cabendo ao referido servidor dispor dele como melhor lhe provier.

Ou seja, o tempo de contribuição pode ser averbado pelo servidor a qualquer tempo, inclusive após a concessão do benefício da aposentadoria, acarretando na revisão do respectivo benefício.

Inexiste, portanto, norma legal que imponha o ônus de averbar os tempos de contribuição de outro regime quando do ingresso no cargo efetivo, por exemplo, e tal disponibilidade do tempo impacta diretamente na concretude da projeção atuarial proposta.

Tecidas tais considerações, vale consignar que a Portaria MTP nº 1.467/2022 se preocupa em efetuar a distinção dos benefícios concedidos e a conceder, conforme o artigo nº 46:

Art. 46. A avaliação atuarial deverá computar os efeitos da compensação financeira entre os regimes previdenciários, projetando os valores a receber e a pagar pelo RPPS **relativos aos benefícios concedidos e a conceder**, cujos critérios e a metodologia utilizados deverão ser demonstrados no Relatório da Avaliação Atuarial (Brasil, 2022, grifo nosso).

A mesma distinção é respeitada separando os critérios e metodologias de cálculo quando da apresentação dos parâmetros para a efetivação das projeções relativas aos benefícios a conceder. Dentro desses parâmetros, basicamente duas possibilidades são apresentadas, uma para situações que há informações suficientes (incisos I e II) e outra de indisponibilidade de dados (inciso III):

§ 2º As projeções dos valores de compensação financeira a receber relativas aos **benefícios a conceder** deverão observar os seguintes parâmetros:

I - deverá ter por base os **dados cadastrais relativos ao tempo de contribuição anterior a outros regimes previdenciários**, inclusive a experiência demonstrada quando da concessão dos benefícios de aposentadoria ou os valores de compensação efetivamente verificados para o RPPS;

II - para fins de estimativa de compensação a receber, deverá ser utilizado, para o cálculo do valor individual, o critério que resulte no menor valor entre:

a) o resultante de aplicação de percentual de proporção de tempos de contribuição para efeito de compensação estimado na avaliação sobre o valor médio per capita dos benefícios pagos pelo RGPS; e

b) o valor médio per capita do fluxo mensal de compensação dos requerimentos já deferidos na data focal da avaliação atuarial; e

**III - em caso de indisponibilidade de informações de que tratam os incisos I e II deste parágrafo, deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no Anexo VI.**

§ 3º As projeções dos valores de compensação financeira a pagar relativas aos benefícios a conceder deverão utilizar informações obtidas na forma dos §§ 1º e 2º e seu montante deverá ser descontado dos percentuais de que tratam o inciso II do § 1º e o inciso III do § 2º.

**§ 4º Os valores de compensação financeira a receber e a pagar relativos a novos entrantes poderão ser computados, observados os parâmetros definidos no Anexo VI. (Redação dada pela Portaria MPS nº 3.811, de 4 de dezembro de 2024) (Brasil, 2022, seção VI, art. 46, grifo nosso).**

A abordagem dada para o cenário previsto na indisponibilidade de informações, bem como nas projeções relativas aos novos entrantes, remete para o Anexo VI da Portaria MTP 1.467/2022, motivo pelo qual se torna necessário um aprofundamento nas metodologias propostas antes de efetuar simulações práticas a que se objetivam esse estudo.

O referido anexo especifica, no art. 34, critérios e procedimentos que visam garantir que as projeções sejam efetuadas de forma consistente e conservadora, seguindo a distinção já apontada no tratamento de estimativas de benefícios concedidos e a conceder, *in verbis*:

Art. 34. A estimativa dos efeitos da compensação financeira entre os regimes previdenciários relativos aos benefícios concedidos deverá observar os

seguintes procedimentos:

I - no que se refere aos benefícios concedidos:

[...]

II - no que se refere aos benefícios a conceder:

a) deverá ter por base os dados cadastrais relativos ao tempo de contribuição anterior a outros regimes previdenciários, inclusive as comprovações de vínculo apresentadas quando da concessão dos benefícios de aposentadoria, ou os valores de compensação efetivamente verificados para o RPPS; e

b) caso a base cadastral não contenha todas as informações suficientes para aplicação da alínea “a”, poderá ser utilizado o valor percentual de 10% (dez por cento) aplicado sobre o Valor Atual dos Benefícios Futuros (VABF) relativo aos benefícios passíveis de compensação.

**Parágrafo único.** O percentual de que trata a alínea “b” do inciso II do caput se aplica para a avaliação atuarial do exercício de 2020, sendo que nas avaliações seguintes, esse será reduzido à razão de 1% ao ano até o limite de 5% (Brasil, 2022, seção VII, art. 34, grifo nosso).

A edição da Portaria MPS nº 3.811, de 4 de dezembro de 2024, que atualizou a Portaria MTP nº 1.467/2022, trouxe regulamentações acerca da hipótese de reposição de segurados com o objetivo avaliar o impacto no resultado atuarial dos RPPS e no dimensionamento do seu respectivo plano de custeio (Brasil, 2024).

A referida portaria também promoveu alterações no Anexo VI, viabilizando as projeções de compensação previdenciária dos novos entrantes, conforme o já mencionado § 4º do art. 46, apontando para a hipótese de reposição de segurados, dispondo que:

**Art. 46. (omissis)**

§ 2º As estimativas dos efeitos da premissa de reposição de segurados para a compensação financeira deverão se fundamentar no histórico de reposição de segurados, considerando as características dos novos entrantes descritas no Relatório de Análise de Hipóteses de que trata o art. 33 e se sujeitam ao limite previsto no § 1º (NR) (Brasil, 2024, grifo nosso).

Com a finalidade de quantificar e avaliar a relevância da projeção

de compensação previdenciária de servidores ativos, apresenta-se um exemplo prático com os seguintes parâmetros:

- 1 – Total de servidores ativos (que se aposentarão pelo RPPS);
  - 2 – Total de servidores inativos (aposentados e pensionistas);
  - 3 – Montante de requerimentos em compensação, compensados, bem como requerimentos pendentes de análise e em exigência;
  - 4 – Valor do fluxo mensal de compensação previdenciária gerado;
- e
- 5 – Expectativa de recebimento dos requerimentos pendentes de análise.

A primeira projeção consiste em identificar a projeção de pagamento dos requerimentos pendentes de análise, considerando a geração do valor mensal e o fluxo acumulado gerado quando da aprovação desses requerimentos.

Tal sistemática de cálculo foi abordada em artigo anterior, conforme mencionado, porém, importante mencioná-la a fim de obter o quantitativo dela decorrente e compará-la com as outras visões a que se propõe este estudo.

Utilizando exemplos baseados em dados concretos, cita-se dois RPPS de Prefeituras do Paraná, que possuem requerimentos pendentes de análise, destinados ao RGPS, cujos dados foram extraídos do Sistema Comprev, disponibilizado pela própria Secretaria de Previdência, no menu Relatórios/Simulação de Compensação, e colocados abaixo:

Tabela 2 - Quantidade de Requerimentos Pendentes e Fluxo Acumulado Gerado na Aprovação

Quantidade de Requerimentos Pendentes de Análise	Valor de Fluxo Acumulado Gerado na Aprovação	Valor de Fluxo Gerado na Aprovação
146	R\$ 6.104.805,18	R\$ 45.397,19
88	R\$ 4.529.428,84	R\$ 27.610,57

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Trataremos os exemplos trazidos como RPPS 'M' e RPPS 'C', no qual o RPPS 'M' recebe um fluxo mensal de compensação de R\$ 104.155,14, referente a 191 requerimentos em compensação, enquanto o RPPS 'C' recebe um valor mensal de R\$ 1.007,32, referente a 3 requerimentos.

Considerando os recebimentos atuais e os comparando com as possibilidades de recebimento caso as filas fossem atendidas em sua plenitude, nota-se o extraordinário aumento no repasse mensal de 43,59% para o RPPS 'M' e de 2.741% para o RPPS 'C'.

A segunda projeção trata da estimativa de valores de compensação previdenciária dos servidores ativos, cujos parâmetros encontram previsão na alínea 'b' do Inciso II do art. 34 do Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/2022, para a qual se considera a massa de requerimentos em compensação, com o objetivo de obter um valor médio por processo, dividindo a quantidade de requerimentos pelo valor do fluxo mensal gerado, conforme representação abaixo (Brasil, 2022):

$$\text{Valor Médio por Requerimento} = \frac{\text{Fluxo Mensal de Requerimentos em Compensação}}{\text{Quantidade de Requerimentos em Compensação}}$$

Considerando os mesmos exemplos fictícios, no qual o RPPS 'M' recebe mensalmente R\$ 104.155,14, referente a 191 requerimentos em compensação, e o RPPS 'C' recebe um valor mensal de R\$ 1.007,32, referente a 3 requerimentos, tem-se que o valor médio por requerimento

seria de R\$ 545,31 no primeiro caso e R\$ 335,77 no segundo caso.

Diante desse resultado, torna-se necessário avaliar a probabilidade de haver a compensação previdenciária na massa de servidores ativos, considerando a massa de servidores inativos e comparando com a quantidade de requerimentos de compensação já inseridos no Sistema Comprev, bem como com os requerimentos que ainda não estão cadastrados, obtendo-se a seguinte equação:

$$\% \text{ de Probabilidade de Compensação} = \frac{\text{Total de Servidores Inativos}}{\text{Total de Requerimentos Elegíveis a Compensação:} \\ \text{Requerimentos em compensação, compensados, exigências,} \\ \text{novos requerimentos ainda não inseridos.}}$$

Seguindo nos mesmos exemplos, tendo em vista que o RPPS 'M' paga benefícios a 517 servidores inativos e pensionistas e possui uma quantidade de 337 requerimentos elegíveis a compensação (entre requerimentos já inseridos e a inserir no Sistema Comprev), é possível obter o percentual de 65,18% de probabilidade de compensação também nos futuros benefícios a serem concedidos.

Considerando um cenário no qual existem 982 servidores em atividade, em respeito a premissa de estabelecer um padrão com base nos requerimentos ativos, conforme previsto na norma supramencionada, é possível considerar a probabilidade de 65,18% de possibilidade de compensação na massa de servidores em atividade, perfazendo um total de 640 requerimentos futuros, ou uma geração mensal futura de R\$ 349.058,47, valor relevante quando comparado com os recebimentos atuais mensais na casa de R\$ 104.155,14.

Diante do avanço no estudo, faz-se necessário registrar de forma compilada os montantes mensais encontrados para o exemplo do RPPS 'M':

Tabela 3 - Valores recebidos atualmente e futuramente (RPPS 'M').

Valores recebidos atualmente	Valores recebidos futuramente (análise de requerimentos pendentes)	Valores recebidos futuramente (servidores ativos com possibilidade de compensação)
R\$ 104.155,14	R\$ 45.397,19	R\$ 349.058,47

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Com a finalidade de comparar resultados, tem-se o RPPS 'C', que paga benefícios a 106 servidores inativos e pensionistas e tem uma quantidade de 91 requerimentos elegíveis a compensação (entre requerimentos já inseridos e a inserir no Sistema Comprev).

Diante destes dados, novamente, é possível obter o percentual de 85,85% de probabilidade de compensação também nos futuros benefícios a serem concedidos.

Considerando o cenário no qual existem 230 servidores em atividade e respeitando as mesmas premissas do exemplo anterior, é possível considerar a probabilidade de 85,85% de possibilidade de compensação na massa de servidores em atividade, perfazendo um total de 197 requerimentos futuros, ou uma geração mensal futura de R\$ 66.299,39.

Novamente registra-se de forma compilada os montantes mensais encontrados para o exemplo do RPPS 'C':

Tabela 4 - Valores recebidos atualmente e futuramente (RPPS 'C').

Valores recebidos atualmente	Valores recebidos futuramente (análise de requerimentos pendentes)	Valores recebidos futuramente (servidores ativos com possibilidade de compensação)
R\$ 1.007,32	R\$ 27.610,57	R\$ 66.299,39

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Finalizando o escopo desta análise, restam ainda as possibilidades relativas às estimativas de cálculo de compensação previdenciária referente aos servidores que ingressarão no RPPS, com base na hipótese de reposição de segurados, conforme estabelecida no art. 34, § 2º, da Portaria MTP 1.467/2022 (Brasil, 2022).

Tal premissa está restrita aos entes que efetivamente utilizarem as premissas de reposição de segurados em seus cálculos atuariais e considera a necessidade de manutenção de uma quantidade adequada de servidores para o funcionamento contínuo do sistema.

Para que um RPPS opere de forma equilibrada, é imprescindível que haja um fluxo constante de contribuintes ativos, capazes de suportar os custos dos benefícios concedidos aos inativos.

Nesse sentido, a contratação de novos segurados sempre ocorrerá, mesmo em cenários de automação de tarefas, pois a Administração Pública depende de recursos humanos para executar funções que vão além de processos automatizáveis, como formulação de políticas, atendimento ao cidadão e tomadas de decisão estratégicas.

Assim, a estimativa se fundamenta no histórico de entrada de novos segurados e nas características dos novos entrantes, descritas no Relatório de Análise de Hipóteses (art. 33 da Portaria MTP nº 1.467/22), que permita uma projeção sustentável dos efeitos financeiros (Brasil, 2022).

Por outro lado, a sua aplicação é condicionada à adoção explícita dessas diretrizes nas avaliações atuariais, respeitando os limites percentuais que variam de 10% em 2020 até o mínimo de 5% nas avaliações subsequentes.

Desta forma, caso o ente previdenciário utilize tal hipótese em seus planos atuariais, pode estender as estimativas não só para as contribuições previdenciárias que serão geradas quando do ingresso dos futuros

servidores, mas também todo acessório da compensação previdenciária que acompanha tal fluxo de pagamento de benefícios futuros, gerando assim, uma última camada de valores a serem considerados em projeções atuariais.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, a partir da análise dos exemplos apresentados, que o valor atualmente recebido de compensação previdenciária representa apenas uma fração dos montantes a serem obtidos futuramente, tanto com a aprovação dos requerimentos ainda pendentes, quanto, em maior proporção, com o potencial de compensação associado aos servidores ativos.

Esse cenário ganha relevância adicional ao se considerar a hipótese de ingresso de novos participantes, que reforça a perspectiva de sustentabilidade e crescimento das projeções financeiras dos regimes previdenciários.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 10.188, de 20 de dezembro de 2019. Regulamenta a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, para dispor sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. *Diário Oficial da União*. Brasília, ano 157, n. 243, 23 dez. 2019.

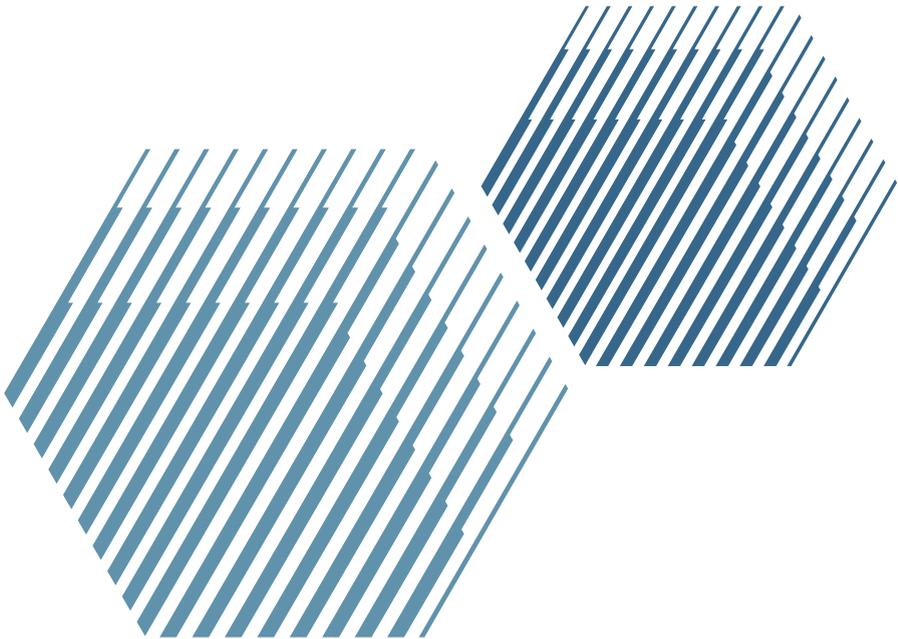
BRASIL. Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, ano 137, n. 85, 6 maio 1999.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Painel de compensação previdenciária: visão do RPPS*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/compensacao-previdenciaria-1/compensacao-previdenciaria-1>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria MPS nº 3.811, de 4 de dezembro de 2024. *Diário Oficial da União*: seção 1. Brasília, ed. 240, p. 165, 13 dez. 2024.

BRASIL. Ministério de Estado do Trabalho e Previdência. Portaria nº 1.467, de 2 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. *Diário Oficial da União*. Brasília, ano 160, n. 106, 6 jun. 2022.

MOTTA, Leonardo da Silva; GOMES, Rafael Forneck Bahiense. Projeções da compensação previdenciária no cálculo atuarial do RPPS. In: VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes próprios: aspectos relevantes*. v. 17. São Bernardo do Campo: APEPREM, p. 394-417, 2023.













ISBN: 978-65-80027-07-1

**CDL**



9 786580 027071